

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

KARIN PALOMBINI GREHS

**A JUDICIALIZAÇÃO DO
PLANEJAMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS:**
DESAFIOS A SEREM SUPERADOS PARA ALÉM DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES, OBSERVÂNCIA DA AUTONOMIA LOCAL



Porto Alegre
2020

Foto da Capa: Supremo Tribunal Federal, projeto do arquiteto Oscar Niemeyer e a escultura denominada Justiça do artista plástico Alfredo Ceschiatti.
Fonte: <<https://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

KARIN PALOMBINI GREHS

**A JUDICIALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS:
DESAFIOS A SEREM SUPERADOS PARA ALÉM DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES, OBSERVÂNCIA DA AUTONOMIA LOCAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Linha de pesquisa: Cidade, Cultura e Política

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Grehs, Karin Palombini
A JUDICIALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NOS
MUNICÍPIOS: desafios a serem superados para além do
princípio da separação dos poderes, observância da
autonomia local / Karin Palombini Grehs. -- 2021.
217 f.
Orientadora: Maria Soares de Almeida.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2021.

1. Planejamento urbano. 2. Judicialização. 3.
Princípio da separação dos poderes. 4. Autonomia
local. I. Almeida, Maria Soares de, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

KARIN PALOMBINI GREHS

**A JUDICIALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS:
DESAFIOS A SEREM SUPERADOS PARA ALÉM DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES, OBSERVÂNCIA DA AUTONOMIA LOCAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Maria Soares de Almeida

Banca Examinadora:

- Examinador Externo: Dr. André Huyer (Examinador Externo do Ministério Público/RS)**
- Examinadora Externa: Prof.^a Dra. Wrana Maria Panizzi (Examinadora Externa do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura/UFRGS).**
- Examinadora Interna:Prof.^a Dra.Heleniza Ávila Campos (Examinadora Interna do PROPUR/UFRGS e Presidente da Banca Examinadora).**
- Examinadora Interna: Prof.^a Dr.^a Livia Teresinha Salomão Piccinini (Examinadora Interna do PROPUR/UFRGS).**

Porto Alegre, 22 de dezembro de 2020
(data da defesa)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente cabe registrar meu especial agradecimento à orientadora, arquiteta Maria Soares de Almeida por sua paciência, sabedoria, elegância e todo ensinamento para a construção da tese.

Ao Tiago, meu parceiro, incentivador e incansável em me dar todo o apoio necessário para trabalhar na tese, com todo o meu amor. Para Elis, filha amada, te amo.

Aos meus pais, Luiz Carlos e Tânia, minha gratidão por me trazerem ao mundo, e pela educação recebida. Para as minhas irmãs, cunhados e sobrinhos. Para José Carlos e Jussara, sogro e sogra, que assim como meus pais, avós dedicados para a Elis para que a tese se concretizasse, muito obrigada.

Aos amigos que me acompanharam nessa jornada, muito obrigada.

Aos colegas do escritório Borba Pause & Perin Advogados, na pessoa do Dr. Armando Moutinho Perin. Aos ex-colegas da METROPLAN.

Aos colegas do PROPUR, em especial ao Rodrigo Capelatto. O meu agradecimentos a todos os professores do Propur, em especial ao Prof. Dr. João Rovatti pelos ensinamentos. Aos professores que aceitaram participar desta banca examinadora. Para as funcionárias Mariluz e Paula, excelentes servidoras públicas e aos demais funcionários do PROPUR.

Para os moradores de Porto Alegre que aguardam a regularização fundiária.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAI Brasil/RS – Associação de Arquitetos de Interiores
AsBEA/RS – Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
ACP - Ação Civil Pública
ADI - Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEIS – Área Especial de Interesse Social
CAU-RS – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul
CDM – Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CIENTEC – Fundação de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CORAG – Companhia Riograndense de Artes Gráficas
DESC – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre - RS
DOE-RS – Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FDRH – Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul
FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul
FMPU – Fundo Municipal de Planejamento Urbano
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos
FZB – Fundação Zoobotânica do Estado do Rio Grande do Sul
GGM – Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre
IAB-RS – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio Grande do Sul
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC - Inquérito Civil
LC – Lei Complementar
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

MOVA – SP – Movimento de Alfabetização de Adultos de São Paulo
MP - Medida Provisória
MP/RS - Ministério Público do Rio Grande do Sul
NBR - Norma Brasileira Registrada (pela ABNT)
NCPC – Novo Código de Processo Civil
NUDEAM – Núcleo de Defesa Agrária e Moradia
ONU - Organização das Nações Unidas
PARF - Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária.
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PPA – Plano Plurianual
PJ - Promotoria de Justiça (do Ministério Público do Rio Grande do Sul)
PL - Projeto de Lei
PROPUR- Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
REURB – Regularização Urbana
REURB-E – Regularização Urbana de Interesse Específico
REURB-S – Regularização Urbana de Interesse Social
REG – Rede Escola de Governo
SAERGS – Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul
SEHAB – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCE-RS Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TJ/RS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJ/SP – Tribunal de Justiça de São Paulo
TRF/4ª Região – Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UCCI – Unidade Central de Controle Interno
UFRGS - Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul

Para Elis, minha filha amada.

RESUMO

Esta tese aborda o papel do Estado e a necessidade de observância da autonomia local, frente a judicialização do planejamento urbano a partir de dados que foram obtidos na pesquisa da autora desenvolvida durante o Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PROPUR – UFRGS, referente aos loteamentos clandestinos ou irregulares no Município de Porto Alegre. Considerando a competência e separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a jurisdição em relação ao planejamento urbano é o que interessa a esta pesquisa analisar, segmentada nas decisões que são proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ-RS), Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a partir da Constituição Federal de 1988, tentando elucidar a questão quanto ao papel do Poder Judiciário – se ele é um instrumento para a realização do planejamento urbano. Aborda-se ainda a diferença entre os sistemas do *Civil Law* e *Common Law* e a análise da doutrina urbanística quando utilizada nos votos dos acórdãos proferidos pelo Poder Judiciário. Além disso, verifica-se a inércia e omissão na implementação das políticas públicas de acesso à moradia à luz da doutrina e do Poder Judiciário. Contatam-se as necessidades da otimização da atuação extrajudicial na regularização fundiária e da atuante participação popular sobre parte do orçamento público destinado à habitação.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Judicialização. Princípio da separação dos poderes. Autonomia local.

ABSTRACT

This thesis discusses the State's role and the need to observe local autonomy in face of the judicialization of urban planning based on data obtained through the author's master's research in the Post-Graduate Program in Urban and Regional Planning of the Federal University of Rio Grande do Sul – PROPUR – UFRGS regarding irregular or clandestine land division in the Municipality of Porto Alegre. Considering the attributions and the separation of the Executive, Legislative and Judicial Branches, the research's interest lies in analyzing the jurisdiction of urban planning as presented by decisions made by the Justice Court of the State of Rio Grande do Sul (TJ-RS), the Federal Supreme Court (STF) and the Regional Federal Court of the 4th Region, based on the Federal Constitution of 1988, in an attempt to elucidate the matter of the attributions of the Judicial Branch – whether or not it is an instrument for the execution of urban planning. The thesis also discusses the difference between the Common Law and the Civil Law systems, as well as the analysis of the urban legal doctrine followed by the votes cast in such court decisions. Furthermore, it assesses the inertia and the omission in the implementation of public housing policies in light of the legal doctrine and the Judicial Branch, verifying the need to optimize extrajudicial action in land regularization and to accommodate the people's active participation in the public housing budget.

Keywords: Urban planning. Judicialization. Principle of separation of powers. Local autonomy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do índice Gini per capita no Brasil	14
Figura 2 – Evolução do índice de Gini em Porto Alegre – RS	14
Figura 3 - Quadro explicativo	20
Figura 4 – Área do Jockey Club do Rio Grande do Sul.....	26
Figura 5 – Justiça em números – Ano 2019 – TJRS	58
Figura 6 – Laudo técnico	68
Figura 7 – Rua Beco Cecílio Monza.....	69
Figura 8 – Quilombo Urbano Chácara das Rosas.....	71
Figura 9 – Loteamento Clandestino Marcos Klassman	74
Figura 10 – Vila Mariano de Mattos I	75
Figura 11 – Mapa de Porto Alegre com regiões por planejamento.....	108
Figura 12 – Loteamento Princesa Isabel.....	112
Figura 13 – Reintegração de posse da Ocupação Lanceiros Negros completa um ano.....	123
Figura 14 – Hotel Açores	124
Figura 15 – Mapa estratégico do Ministério Público do Rio Grande do Sul	126
Figura 16 – Mapa de Porto Alegre. Ano: 1840	130
Figura 17 – Expansão urbana de Porto Alegre: área ocupada nas décadas de 1930, 1950 e 1970	131
Figura 18 - Fluxograma do Programa de Regularização Urbanística e Fundiária do DEMHAB	135
Figura 19 – Evolução da legislação brasileira quanto à regularização fundiária.....	138
Figura 20 - Modalidades de REURB	138

F

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais.....	15
Tabela 2 – Quantitativos gerais Aglomerados subnormais, comparação 2010 e 2019.....	16
Tabela 3 – Pesquisa por assunto/nº de julgados	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferença entre planejamento e gestão	22
Quadro 2 – Tensões dialéticas da modernidade ocidental	23
Quadro 3 - Liberdade	42
Quadro 4 - Igualdade	43
Quadro 5 - Meio Ambiente	43
Quadro 6 - Engenharia Genética	43
Quadro 7 – Definição de loteamento irregular, loteamento clandestino e assentamentos autoprozuidos	63
Quadro 8 – Organograma do Poder Judiciário	78
Quadro 9 – Etapas Políticas	97
Quadro 10 – Critérios de classificação dos loteamentos clandestinos ou irregulares:.....	Erro!
Indicador não definido.	
Quadro 11 – Desafios do planejamento urbano	150

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
 CAPÍTULO 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA-CONCEITUAL: O PAPEL DO ESTADO E A NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA AUTONOMIA LOCAL.....	18
1.1. ESTADO BURGUESES, ESTADO LIBERAL. A TENSÃO DIALÉTICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E A CRISE DO ESTADO DE DIREITO	18
1.2. FORMAÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO – DIFERENÇA ENTRE CIVIL LAW E COMMON LAW	30
1.3. AUTONOMIA LOCAL E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL	40
 CAPÍTULO 2 ESCOPOS DA JURISDIÇÃO	47
2.1. ESTADO MODERNO E A JURISDIÇÃO SEGUNDO OVÍDIO BATISTA DA SILVA.....	47
2.2. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	50
2.3. INÉRCIA E OMISSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA À LUZ DA DOCTRINA E DO PODER JUDICIÁRIO	55
2.3.1. Loteamento clandestino Cecílio Monza, duração da tramitação do inquérito civil e da ação civil pública	68
2.3.2. Quilombo Urbano Chácara das Rosas.....	71
2.3.3. Loteamento Marcos Klassman	73
2.3.4. Vila Mariano de Mattos I.....	75
2.3.5. Vila Operária – Primeira usucapião coletiva em Porto Alegre.	76
2.4. DOCTRINA EM DIREITO URBANÍSTICO QUE FUNDAMENTA A TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS NA PROLAÇÃO DE ACÓRDÃOS	77
 CAPÍTULO 3 DO PROTAGONISMO AO ENFRAQUECIMENTO DA ATUAÇÃO TÉCNICA, NECESSIDADE DA RATIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR NO PLANEJAMENTO URBANO.....	87
3.1. HISTÓRICO DO PROTAGONISMO DO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE	92
3.2. PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO	95
3.3. EXTINÇÃO DE SECRETARIAS DE PLANEJAMENTO, ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO	105
3.4. DA IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO:.....	108
 CAPÍTULO 4 NECESSIDADE DA OTIMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	116
4.1. REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS	122

4.2. REINTEGRAÇÃO HOTEL AÇORES.....	123
4.3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, PROCURADORIAS DE MUNICÍPIO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	125
4.4. PORTO ALEGRE: SITUAÇÃO ATUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DÉFICIT HABITACIONAL.....	130
 CAPÍTULO 5 NOVOS FUNDAMENTOS LEGAIS APÓS A CF/88 SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: LEI n.º 13.465/17 – LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB).....	137
 CAPÍTULO 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS.....	161
ANEXO A – Ferreiros do Jockey.....	179
ANEXO B – Área gravada como AEIS – omissão não comprovada do município.....	183
ANEXO C – PL que institui área especial de interesse social (AEIS IV).....	189
ANEXO D – Termo de adesão ao acordo de Cooperação Técnica.....	190
ANEXO E – Principais acórdãos do TJRS pesquisados por “planejamento urbano”.....	191
ANEXO F – Banco de dados referente aos loteamentos clandestinos e irregulares da procuradoria de assistência e regularização fundiária do município de Porto Alegre.....	191

*O lugar da frigideira não é no banheiro,
duvide das coisas fora do lugar, sob pena
de você não reconhecer o lugar onde mora.
(FIGUEIREDO, 2018).*

INTRODUÇÃO

A tese a ser defendida tem como tema a judicialização do planejamento urbano nos municípios: desafios a serem superados para além do princípio da separação dos poderes em razão da autonomia local, que nasce de uma ideia-síntese que se propõe a investigar se as decisões do Poder Judiciário proferem comandos ao Poder Executivo, e sob qual perspectiva, em relação às políticas públicas atreladas ao direito fundamental à moradia.

Esse tema foi extraído, em parte, da minha dissertação de mestrado, realizada no ano de 2015 no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PROPUR/UFRGS e intitulada *Uma alternativa para política urbana de acesso à moradia através da vinculação da receita de IPTU*, estudo no qual se constatou a falta de regularização fundiária em mais de 700 áreas, entre loteamentos irregulares e clandestinos, a maioria dessas áreas já judicializadas, no município de Porto Alegre.

O Poder Judiciário profere decisões conforme o princípio da inércia da jurisdição, ou demanda, previsto no Código de Processo Civil¹, ao determinar, em regra geral, que o processo começa por iniciativa da parte e terá o seu regular desenvolvimento por impulso oficial. Para Sadek (1995, p. 7), “O Judiciário praticamente não tem sido estudado pelos cientistas sociais brasileiros”.

Neste trabalho, a empiria está baseada nos fatores que acarretam a judicialização e, quando iniciada a ação, com a demanda judicializada e, portanto, deslocada ao Poder Judiciário, analisa-se os fundamentos doutrinários e os doutrinadores urbanistas utilizados para o embasamento dos acórdãos.

¹ Lei 13.105, de 16 de março de 2015. “Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei” (BRASIL, 2015a).

E a razão de buscar no planejamento urbano os elementos que de fato impossibilitam a sua efetividade, encontra-se no seu fim, na sua função pública, sua razão de ser. O Estado na sua acepção ampla – União, Estado-membro e Município – não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que o compõem (MEIRELLES, 2003, p. 325).

E esses indivíduos são a pessoa humana, reconhecida na Constituição Federal de 1988, no art. 1º, inciso III², quanto ao seu valor (dignidade). Segundo Saldanha (2006, p. 15), pessoa humana não se trata de conceito teórico, nem uma noção vazia. Pessoa humana é homem e mulher, da e na vida real. Reconhece-a todo o direito público, do administrativo ao tributário. Reconhecem-na todas as instituições, inclusive as pessoas jurídicas que integram a estrutura federativa brasileira.

O direito urbanístico é uma nova disciplina em franca evolução. O qualificativo “urbanístico” indica a realidade sobre a qual esse direito incide: o urbanismo – palavra que vem do latim *urbs*, que significa “cidade” (SILVA, 2012, p. 19).

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes do desenvolvimento urbano no inciso XX do art. 21 e art. 182, quanto aos planos urbanísticos no inciso IX do art. 21, inciso VIII do art. 30 e art. 182, inovando no Capítulo da Política Urbana, devido ao seu grau de importância constitucional, colacionar na íntegra, como segue:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do

² “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; [...]” (BRASIL, 1988).

proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, além da política urbana possuir um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988, o planejamento urbano também tem previsão constitucional:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Grifo meu).

Logo, quando a Constituição Federal atribui competência aos Municípios para promover o planejamento urbano, autores como Silva (2012, p. 88) afirmam que o planejamento não é mais um processo dependente apenas da vontade dos governantes, mas é uma previsão constitucional e uma provisão legal.

A efetividade da jurisdição seria a concretude das políticas públicas adotadas. Todavia, um importante questionamento a ser realizado é *como se constroem essas políticas públicas?* Em termos de marcos jurídicos, por exemplo, em Porto Alegre observamos a implementação dos planos diretores. Porto Alegre é uma cidade pensada há muito tempo. *Como?*, segundo Marzullo et al. (1993, p. 15), é um questionamento que perpassa pelo primeiro Plano Diretor da cidade, de 1914³. O Plano Geral de Melhoramentos⁴ do arquiteto João Moreira Maciel guiou-se pelo trinômio *trânsito, beleza e higiene* (SOUZA, 1993). A falta de higiene levava a um número fantástico de mortes; cidades tinham que se higienizar e se embelezar. Entretanto, a solução habitacional das classes mais baixas nunca foi resolvida (SOUZA et al., 1993, p.145).

No ano de 1935, Ubatuba de Farias e Edvaldo Pereira Paiva, engenheiros do Município de Porto Alegre, formularam diretrizes urbanísticas, as quais, segundo Salengue Marques et al. (1993, p. 156), eram de cunho predominantemente viário⁵, com base em conceitos oriundos dos Planos Agache e Prestes Maia para o Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Em 1938, o arquiteto Arnaldo Gladosch elaborou um pré-plano diretor, intitulado Plano Gladosch, de cujas ações se destaca o aterro da Praia de Belas, mas sua concepção fica desvinculada da capacidade técnica e financeira.

Segundo (SALENGUE MARQUES et al., 1993, p. 157), em 1951 há a elaboração de um estudo pelos urbanistas Edvaldo Paiva e Demétrio Ribeiro, com as seguintes características:

³ “A partir do início do século, os técnicos locais já abordavam soluções com base nos paradigmas teóricos e práticos da época, desembocando na proposta de um plano geral para cidade em 1914. A iniciativa de colocá-lo em prática dependia do poder político que só assumiu esta empreitada 10 anos mais tarde, na Administração Otávio Rocha (1924-1928)” (SOUZA et al., 1993, p. 133).

⁴ “[...] o Plano Maciel de 1914, que consistiu num conjunto de propostas de caráter viário para a área central da cidade. Documento de grande visão, à época, preconizou várias obras de repercussão futura, como por exemplo, as Avenidas Júlio de Castilhos, Otávio Rocha, Borges de Medeiros, Beira-Rio e Salgado Filho e outras, que posteriormente executadas, permitiram a expansão do centro para além dos limites históricos das muralhas de defesa, abrindo-se nas direções norte, leste e sul” (SALENGUE MARQUES et al., 1993, p.156).

⁵ “Estas diretrizes tiveram grande influência nos futuros planos e no próprio desenvolvimento da cidade. [...] surge, naquele momento, o conceito de ‘perímetro de irradiação’, que se materializa, mais tarde na primeira perimetral e inspira a criação das demais perimetrais de ligação interbairros. Com a proposta de implantação de centros secundários nos bairros, afirma-se o princípio da estrutura urbana multipolarizada e descentralização urbana” (SALENGUE MARQUES et al., 1993, p. 156).

Os principais elementos pesquisados e o diagnóstico da situação são expressos no chamado Expediente Urbano (survey) que abrange desde os aspectos históricos regional e local, até as questões de caráter demográfico e econômico, evolução urbana, meio físico, condições sanitárias, serviços públicos e comunitários, uso do solo, cadastro imobiliário e outros, inclusive avaliação dos planos e projetos anteriores. Sob a inspiração a Carta de Atenas o trabalho adota o princípio do zoneamento de uso do solo urbano com áreas residenciais, divididas em unidades de habitação, áreas destinadas ao comércio, a indústria e aos principais órgãos culturais. Além do esquema viário radiocêntrico (perimetrais e radiais), são sugeridas medidas com relação aos transportes coletivos visando ao descongestionamento da zona central da cidade. (SALENGUE MARQUES et al., 1993, p. 157).

No fim da primeira gestão do prefeito Loureiro da Silva (1937-1943), foi apresentado um plano de urbanização a longo prazo. Segundo Soares de Almeida (2005, p. 27), foi assinado pelo técnico Edvaldo Pereira Paiva “[...] um conjunto de documentos descritivos da obra realizada, cuja importância revela-se surpreendente pelo volume de recursos aplicados e as transformações geradas no espaço urbano”.

Importante ressaltar que os planos elaborados em cada época, desde o Plano de 1914, trataram do planejamento da cidade em seu perímetro mais densificado, deixando de fora os aglomerados urbanos, os antigos arraiais, mais distantes e desconectados da cidade por grandes glebas desocupadas (SOARES DE ALMEIDA, 2005). Nesse sentido, se tomarmos como referência os marcos jurídicos urbanísticos em cada município, como a implementação de políticas públicas, podemos extrair que a efetividade ou não da jurisdição poderá também estar atrelada a essa ausência de regramento ou base legislativa – conforme o exemplo acima citado em que houve enfoque no perímetro densificado sem se legislar sobre os aglomerados urbanos – desde o primeiro plano, dados que resultam, entre outros fatores, em mais de 700 áreas irregulares na cidade de Porto Alegre, por exemplo.

Sobre o planejamento paulatino em Porto Alegre, diz Soares de Almeida (2005, p. 37):

O Plano Diretor de 1959, e sua revisão, em 1961, não fogem a essa regra. Abrangeram a cidade compreendida pelos limites do levantamento aerofotogramétrico, de então, restringindo a área planejada às fronteiras da chamada Terceira Perimetral. Parte das áreas já ocupadas ao sul, leste e norte, foram sendo planejadas aos poucos, dentro do que se convencionou chamar de Extensões do Plano. E foi somente em 1979 que toda a cidade compreendida pelos limites do perímetro urbano passou a fazer parte integrante do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU.

Através das Leis Municipais n.º 2046/59 e 2047/59, institui-se o Plano Diretor do Município de Porto Alegre e o Código de Obras. Resume-se aqui brevemente os planos diretores do século XX no Município de Porto Alegre, de 1914 a 1999, para melhor compreensão do leitor sobre os marcos jurídicos dos planos diretores: 1) 1914 – Plano de Melhoramentos e Embelezamento, 2) 1937-1943 – Plano Gladosch na gestão de Loureiro da Silva, 3) 1959 – Primeiro Plano Diretor, 4) 1979⁶ – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e 5) 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Ressalta-se a importância desses estudos técnicos até a instituição por lei municipal desses planos que posteriormente serão aplicados quando proferida jurisdição sobre a matéria, objeto específico desta tese.

Atualmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PORTO ALEGRE, 2011) vigente encontra-se instituído pelas Leis Complementares n.º 434, de 1º de dezembro de 1999, n.º 646, de 22 de julho de 2010 e n.º 667/2011, sendo que a Lei Complementar n.º 817, de 30 de agosto de 2017, que dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal, dispõe no art. 1º,

[...] que o Poder Executivo Municipal é exercido pelo prefeito do Município de Porto Alegre, com o auxílio do vice-prefeito e dos secretários municipais, nos termos das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, e organizado nos termos desta Lei Complementar. Art. 2º A Administração Pública Municipal compreende a Administração Direta e a Administração Indireta. § 1º A Administração Direta é composta por órgãos pelos quais se desconcentram e distribuem internamente as competências do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 6º desta Lei Complementar. § 2º A Administração Indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, instituídas pelo Poder Executivo Municipal; § 3º O Poder Executivo Municipal exerce a supervisão da Administração Indireta por meio dos órgãos aos quais seja ou venha a ser vinculada.

Porto Alegre possui uma autarquia própria, instituída pela Lei n.º 2.902/65, que fixa diretrizes para a política habitacional do município, reestrutura, sob a denominação de Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o departamento municipal da casa popular e dá outras providências. Conforme o vigente art. 1º dessa lei, quanto à política habitacional, o “[...] Prefeito orientará a política

⁶ A Lei Complementar n.º 43 de 21 de julho de 1979 instituiu o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre – PDDU, sendo produto da reavaliação do plano que o antecedeu, através do Programa de Reavaliação do Plano Diretor – PROPLAN, desenvolvido entre 1977 e 1977 (SALENGUE MARQUES et al., 1993, p. 155).

habitacional geral e de interesse social no Município, em harmonia com os governos da União e do Estado, através do Departamento Municipal de Habitação” (PORTO ALEGRE, 1965). Ainda, conforme o § 1º do art. 1º:

[...] habitação de interesse social, neste caso é aquela destinada a substituir por melhores padrões arquitetônicos e conforme o § 2º a política habitacional de interesse social é a que visa a retirar das habitações marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias para integrá-los na vida espiritual, econômica e cultural da comunidade. (PORTO ALEGRE, 1965).

Por esse fundamento legal acima citado, compete ao DEMHAB, entre outras funções:

[...] desenvolver a política habitacional do município partindo da compreensão de que habitação de interesse social é aquela que visa a retirar das áreas marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias, para integrá-los na vida econômica e cultural da comunidade. (PORTO ALEGRE, 1965).

Por isso, o objetivo desta tese é analisar a dimensão jurídica das decisões proferidas pelo Poder Judiciário⁷ quanto ao direito urbanístico no Brasil para promover a intervenção urbana nas cidades quando o Poder Executivo, por omissão, não executa suas políticas públicas, sendo este o problema específico da tese – o deslocamento das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo quando ocorre a judicialização.

Nesta tese, objetiva-se alcançar:

- a) a fundamentação teórica utilizada pelo Poder Judiciário no direito urbanístico,
- b) se, na esfera judicial, é contemplada a análise sobre a cidade e o planejamento urbano, considerando, por exemplo, a existência de diversos programas nas políticas públicas habitacionais⁸,

⁷ “O Ato Regimental 02/2006, de 21 de fevereiro de 2006, unificou os Departamentos de Biblioteca e de Jurisprudência. A Jurisprudência tem como atividades o fornecimento de cópias dos acórdãos e decisões do Tribunal de Justiça e a realização de pesquisa na base de dados jurisprudencial. O acervo da Jurisprudência é formado por acórdãos e decisões proferidas pelos órgãos julgadores do Tribunal de Justiça do Estado desde 1965. A partir de dezembro de 2000, por Ato da Presidência os acórdãos passaram a ter o inteiro teor publicado no site do Tribunal de Justiça na Internet” (RIO GRANDE DO SUL, c2015).

⁸ “**Ementa:** Recurso Inominado. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública. Ação de Obrigação de Fazer. Manutenção em Programa Habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. Município de Canoas. sorteio

c) como ocorre a efetividade dessas políticas no âmbito do Poder Judiciário.

A importância dessas decisões judiciais está relacionada à dificuldade e ao extenso caminho, por exemplo, na regularização fundiária de determinadas áreas, as quais, muitas vezes, ficam por décadas aguardando a respectiva escritura, conforme diversas decisões judiciais trazidas nesta tese.

Nesta ordem de ideias, busca-se no Capítulo 1 explicitar o papel do Estado, quanto à fundamentação teórico-conceitual, com base em Habermas e a tensão dialética entre o Estado e a sociedade civil, as transformações do constitucionalismo a partir da Segunda Guerra Mundial e a crise do Estado de Direito.

No Capítulo 2, apresenta-se os escopos da jurisdição, fundamentada em Ovídio Batista da Silva e Chiovenda, assim como traz o princípio da separação dos poderes largamente invocado pelo Judiciário, e referência doutrinária. Crítica acerca desse princípio. Desenvolve-se a análise das decisões judiciais em planejamento urbano, fundamentos teóricos utilizados nos acórdãos pelos tribunais do Rio Grande do Sul e São Paulo, segunda instância e cortes superiores, frente à importância do planejamento urbano e à situação da regularização fundiária em Porto Alegre, considerando a manutenção do protagonismo no planejamento urbano e seu enfraquecimento de estruturas técnicas frente a novas legislações urbanísticas. A questão da inércia do Poder Executivo e a omissão na regularização fundiária são desenvolvidas para justificar os motivos dessa expansão judicial.

A Constituição Federal brasileira é a base legal de pesquisa quanto à legitimação entre as decisões dos Poderes Judiciário e Executivo para a implementação das políticas públicas no Direito Urbanístico, considerando a importância dos direitos fundamentais e sociais, como o acesso à moradia, direito indissociável do planejamento urbano.

Constatando-se o deslocamento de matéria em direito urbanístico e a apreciação pelos poderes de acordo com suas competências, no Capítulo 3 aborda-se o protagonismo do planejamento urbano, a importância da participação popular

da autora como suplente mas sem andamento do processo por identificação, junto a CF, de contrato de imóvel em seu nome. Princípio da Legalidade. observância pelo município. questão da pendência junto a CEF que não pode ser oposta ao município. ausência de provas do alegado – fato constitutivo do direito. Sentença de improcedência mantida. Recurso Desprovido” (Recurso Cível, n.º 71008217754, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Lílian Cristiane Siman, julgado em: 24-09-2020).

no planejamento urbano, e as tentativas e efetivas extinções da Fundação de Planejamento Urbano e da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano.

Há quase quatro décadas é feita a crítica sobre a má localização dos conjuntos habitacionais populares e sobre a sua causa, que é a disputa pela renda imobiliária. Segundo Maricato (2017, p. 77), livros e teses tratam da injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão territorial urbana, insustentabilidade e especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialistas da sociedade brasileira. O Capítulo 4 aponta a necessidade de otimização da atuação extrajudicial da regularização fundiária, com a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e Procuradoria do Município de Porto Alegre.

Por fim, no Capítulo 5, apresenta-se a nova legislação urbanística, os riscos de medidas provisórias e as recomendações para a implantação do Estatuto da Metrôpole através de comissão criada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Ressalta-se que o enfoque deste trabalho vem do reconhecimento da importância do planejamento urbano, considerando que, até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI, conforme a nova agenda urbana⁹ em que

[...] populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, assim como os impactos ambientais e humanitários, estão cada vez mais concentrados nas cidades, trazendo enormes desafios para a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais, entre outros. (NOVA..., 2016, p. 3).

Não se pode pretender que a cidade tenha escapado às pesquisas dos historiadores, dos economistas, dos demógrafos, dos sociólogos. Cada uma destas especialidades traz sua contribuição para uma ciência da cidade (LEFEBVRE, 2001,

⁹ A preparação da Nova Agenda Urbana que envolveu Estados-membros, organizações intergovernamentais, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), mais de 40 agências da ONU, fundos e programas, 200 especialistas de Unidades de Política com 20 organizações colíderes, 16 grupos da Assembleia Geral de Associados, milhares de governos subnacionais e locais, as principais redes de governos locais e regionais coordenadas pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, 197 Estados participantes, mais de 1.100 organizações e mais de 58 mil redes, projetou como diretriz a reavaliação da forma como as cidades e os assentamentos humanos são planejados, projetados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados (NOVA..., 2016).

p. 36). Por isso, a proposta deste trabalho busca identificar como os problemas urbanos têm sido enfrentados na esfera judicial, conforme o princípio da separação dos poderes.

Não se pode deixar de citar nesta tese a importância do Estatuto da Metrópole e da integração com os respectivos planos diretores. A dificuldade é que, segundo Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (2015), um dos desafios mais cruciais da construção da autoridade pública é coincidir o território metropolitano funcionalmente definido com o território político.

Busca-se na jurisdição o planejamento urbano considerando que ainda são sustentadas, depois de aproximadamente cem anos, as teorias de que a jurisdição tem a função de atuar a vontade concreta da lei – atribuídas a Chiovenda – e que o juiz cria a norma individual para o caso concreto, relacionada com a tese da “justa composição da lide” – formulada por Carnelutti (MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2016, p. 25).

A situação das cidades piorou muito nos últimos 30 (trinta) anos face a ausência de controle sobre uso e ocupação do solo – o que, segundo Maricato (2017, p. 84), seria questão central para garantir a justiça social. Cada vez mais encontramos um segundo tipo de demanda por justiça social, uma demanda que tem sido chamada de “a política do reconhecimento” (FRASER et al., 2008, p.167).

Tal situação ainda merece aprofundamento à luz de Touraine (2006, p. 89), cuja ideia de modernidade, pelo contrário, traz em si uma tensão insuperável entre, por um lado, a razão e o direito dos indivíduos e, por outro, o interesse coletivo.

Ressalta-se que, com o foco em políticas fundiárias, o Lincoln Institute of Land Policy publicou relatório¹⁰ sobre a regularização de assentamentos informais na América Latina, onde de acordo com Edésio Fernandes:

“As habitações em assentamentos informais geralmente não têm escrituras legais formais e podem apresentar padrões de desenvolvimento irregular, falta de serviços públicos essenciais, como saneamento, e ocorrem em terrenos públicos ou ambientalmente vulneráveis. Estejam eles em terrenos públicos ou privados, os assentamentos informais cresceram progressivamente em muitos anos e vários existem há décadas”. (2011, p.28).

¹⁰ https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em 25.10.2020.

Ainda, segundo este relatório, a eliminação da informalidade exige intervenções para evitar a criação de novos assentamentos informais e para corrigir as deficiências dos assentamentos existentes por meio de programas que:

- proporcionem o reconhecimento jurídico formal das comunidades, bem como formas de propriedade e posse legal individuais ou outras formas de propriedade;
- remedeiem as lacunas nos serviços públicos; e
- promovam o crescimento e as oportunidades econômicas locais. (2011, p.8)

Sobre a influência do Poder Judiciário no Brasil como instrumento de realização do planejamento urbano, estaria esse Poder influenciando no planejamento urbano após a execução das determinações judiciais, considerado o princípio da separação dos poderes e a autonomia local? Esta é a hipótese desta pesquisa.

Existem mais de 700 áreas, entre loteamentos irregulares ou clandestinos e vilas a serem regularizadas em Porto Alegre. A maioria dessas áreas com ação civil pública já ajuizada, terão o mérito apreciado pelo Judiciário.

Todavia, a regularização é ato discricionário do Executivo e Seabra Fagundes (2006) adverte sobre essa impossibilidade:

O juiz, no desdobrar do processo executório, não se substitui ao administrador naquilo que é estritamente peculiar, isto é, na apreciação política, ou se quiser discricionária do procedimento administrativo. [...] A sua vontade substitui-se a da autoridade administrativa nas providências (preestabelecidas na lei), de execução, o que está perfeitamente concorde com a posição institucional do Poder Judiciário. Não na substituição dos critérios políticos deixados a sua opção, e só isto poderia representar uma usurpação pela Justiça da discricionariedade privativa do Poder Executivo.

Assim, esse ato discricionário vai sendo alterado, por exemplo, nos casos em que poderá haver legitimação da posse sem a exigência de equipamentos públicos, conforme indicado pela Lei n.º 13.465/17. Com essa inovação legislativa (2017) para a regularização fundiária, passará a ser possível a aprovação de áreas sem os equipamentos públicos até então exigidos. Essa lei tem mais um caráter de norma procedimental (se destina a controlar a sequência de atos) e ainda está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal (STF) em razão da arguição de inconstitucionalidade de alguns artigos. Diante da nova ordem urbanística a ser

aplicada, os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, diante de suas competências necessitam estar atualizados às novas legislações para as demandas que lhes são impostas.

A metodologia utilizada nesta pesquisa baseia-se na revisão bibliográfica e legislação referente ao direito urbanístico, com a análise das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, no Brasil, mediante a pesquisa por expressões: Princípio da Separação dos Poderes, Planejamento Urbano, Regularização Fundiária, Plano Diretor, Direito Urbanístico, Orçamento Participativo e Estatuto da Metrópole no campo jurisprudência dos sites dos Tribunais especificados na tese, em que fundamentam suas decisões conforme a doutrina de Edésio Fernandes, Betânia de Moraes Alfonsin, Ermínia Maricato, entre outros urbanistas cujos trabalhos são a base teórica do presente trabalho.

Os primeiros critérios para os casos selecionados neste estudo são: a) critério de interpretação das decisões conforme o sistema jurídico *Civil Law* (tem procedência nas leis e não nos costumes); b) decisões da Suprema Corte; e c) análise de decisões jurídicas, desde 1988, e que tratem de intervenção no planejamento urbano.

A partir da realidade urbanística a tese visa trabalhar na busca da hipótese que o sistema adotado pelo Brasil da *Civil Law* que (tem como fonte principal a lei), apenas com a aplicação direta da lei, sem outras variáveis como a base da *Common Law* (baseado na jurisprudência e costumes) se, propõe a buscar a implantação de um misto de sistemas para efetivação das políticas públicas com base nos seguintes pontos:

- A insuficiência da articulação entre a doutrina produzida no âmbito do planejamento urbano e direito urbanístico, nos acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, frente a outros Tribunais do Judiciário brasileiro.
- A necessidade de manter a prática de alteração do protagonismo quanto ao planejamento urbano, sendo este repassado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pode acarretar o enfraquecimento do princípio da separação dos poderes.

- A importância de fortalecer a autonomia local e a competência do papel do Poder Executivo na implantação das políticas públicas de acesso a moradia é também hipótese.

É com esses pressupostos que a tese pretende investigar – via doutrinadores urbanistas e processualistas, mediante a observância do texto constitucional, e por decisões judiciais – a atuação tanto do administrador, que tem a lei como seu limite, quanto do juiz, que tem a lei como seu fim, buscando os impasses na política urbana e o futuro do planejamento urbano, mantendo-se os mesmos procedimentos.

O que é a cidade? Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano, segundo Silva (2012, p. 24), são necessários os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

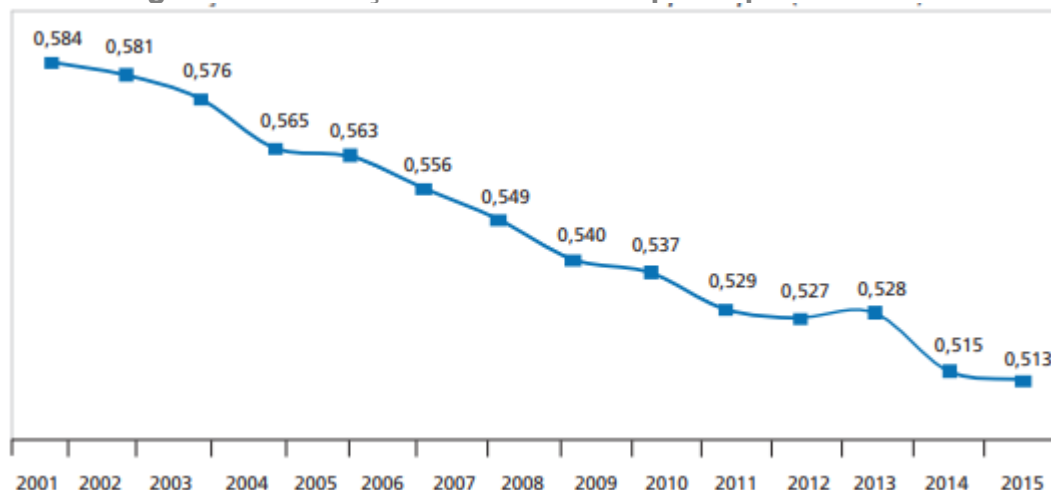
Diante da escassez de recursos públicos, vieram conseqüentemente a ausência de provisão de infraestrutura e ações tardias adotadas pelo poder público. Como descrevem Furtado et al. (2009, p. 119-120):

O histórico do processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, quando lido através da participação do poder público na provisão de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços urbanos, apresenta em linhas gerais um perfil basicamente uniforme, caracterizado por uma atuação muito aquém das reais necessidades das cidades e dos cidadãos. No quadro de um processo pautado por um forte ritmo de crescimento urbano e pela debilidade de políticas fiscais adequadas, o modo tradicional de financiamento e provisão dos itens pertinentes ao desenvolvimento urbano foi demarcado tanto especialmente como socialmente, com a concentração reiterada dos recursos públicos em apenas algumas áreas privilegiadas das cidades.

A provisão dos itens da urbanização nessas áreas ocorreu, via de regra, a cargo do poder público e de forma não onerosa aos proprietários dos terrenos beneficiados, sendo regida por uma naturalização da apropriação privada de valorização fundiária e sua incorporação à propriedade da terra. [...]

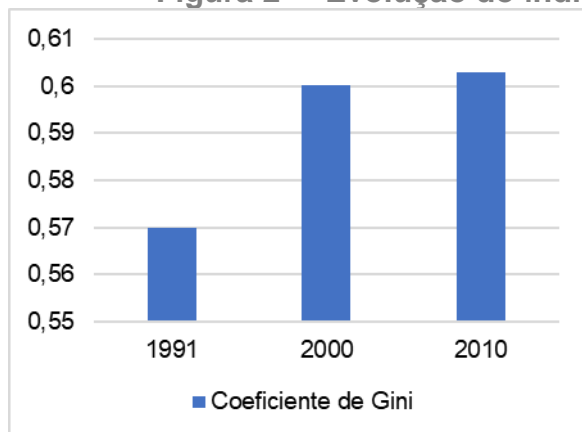
A outra face dessa escassez socialmente criada de recursos públicos concretizou-se na genérica ausência de provisão de infraestrutura e serviços urbanos nas áreas periféricas destinadas à moradia de populações de menor renda. Essas áreas e populações desassistidas foram e seguem sendo eventualmente enfocadas pelo poder público com ações remediadoras tardias e parciais, além de quase sempre mais custosas para a sociedade que a alternativa da provisão antecipada.

Figura 1 – Evolução do índice Gini per capita no Brasil



Fonte: PNAD apud IPEA (2020).

Figura 2 – Evolução do índice de Gini em Porto Alegre – RS



Fonte: Observa POA (2010).

Ano	Indicador	Varição
1991	0,5700	
2000	0,6001	Piorou 5,28%
2010	0,6029	Piorou 0,47%

De 1992 a 2010, o indicador **piorou 5,77%**, variando de 0,5700 para 0,6029

O IBGE realizou mapeamento preliminar dos aglomerados subnormais, dados preparatórios para o censo demográfico 2020. No entanto, o censo foi adiado para 2021 em razão da pandemia COVID-19. Segundo o IBGE, aglomerados subnormais¹¹ são:

¹¹ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>

Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais.

As características que subsidiam a classificação da categoria geográfica dos aglomerados subnormais (IBGE, 2020a) apontam para áreas de precariedade no acesso a serviços básicos e na infraestrutura social. Segundo o IBGE (2020b), tal precariedade está diretamente relacionada à demanda por políticas públicas ligadas à saúde, pois referentes aos moradores dependentes do Sistema Único de Saúde – SUS.

Tabela 1 – Estimativa de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais

Estados e Distrito Federal	Quantidade de Domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais	Domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais em relação ao total de domicílios ocupados
Amazonas	393 995	34,59%
Espírito Santo	306 439	26,10%
Amapá	36 835	21,58%
Pará	432 518	19,68%
Rio de Janeiro	717 326	12,63%
Bahia	469 677	10,62%
Pernambuco	327 090	10,55%
Ceará	243 848	9,20%
Acre	19 148	8,53%
Maranhão	144 625	7,85%
Sergipe	53 203	7,37%
São Paulo	1 066 813	7,09%
Alagoas	64 568	6,68%
Distrito Federal	62 179	6,65%
Piauí	50 382	5,49%
Paraíba	64 225	5,07%
Rondônia	23 236	4,37%
Rio Grande do Norte	41 868	3,97%
Paraná	135 188	3,57%
Rio Grande do Sul	133 021	3,50%

INTRODUÇÃO

Minas Gerais	231 385	3,43%
Tocantins	9 733	2,14%
Roraima	3 033	2,12%
Mato Grosso	22 429	1,99%
Goiás	35 801	1,55%
Santa Catarina	32 416	1,46%
Mato Grosso do Sul	6 766	0,74%

Fonte: Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo Demográfico 2020 conforme descrito em nota metodológica da Malha Territorial 2019 para enfrentamento da pandemia por COVID.

Fonte: IBGE (2020a).

Tabela 2 – Quantitativos gerais Aglomerados subnormais, comparação 2010 e 2019

	2010 ¹	2019
Municípios com aglomerados subnormais	323	734
Número total de aglomerados subnormais	6.329	13.151
Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais	3.224.529	5.127.747 ²

Fonte: Censo demográfico 2010; Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo demográfico 2020.

Para Maricato (2017, p.25) de fato, em dezembro de 2013, o IBGE registrou 4,3% de desemprego, o menor número de sua história em que pese o recuo do Produto Interno Bruto após 2010¹². Esse fato não é banal, segundo Maricato (2017), mas ignorar as cidades, ainda que o desenvolvimento urbano seja competência municipal, tem graves consequências. Para o desenvolvimento urbano, distribuição de renda não basta, há que se fazer reformas, e a mãe das reformas urbanas é a fundiária/imobiliária.

Nesta tese, não abordaremos todos os aglomerados subnormais conforme o amplo conceito do IBGE, pois em relação ao Município de Porto Alegre, os dados fornecidos pelo DEMHAB tratam prioritariamente da regularização de núcleos e vilas irregulares, ficando os loteamentos irregulares e clandestinos a cargo da Procuradoria Geral do Município.

¹² Segundo a CAGED – Ministério do Trabalho e Emprego, entre 2010 e 2013 foram criados 5 milhões de empregos formais.

INTRODUÇÃO

O Programa de Regularização Fundiária do DEMHAB atua nas ocupações irregulares consolidadas sobre áreas públicas e privadas, com o objetivo de garantir a permanência e a qualidade de vida das famílias no local onde residem, buscando promover a ordenação urbana e ambiental através da articulação do conjunto de serviços públicos e comunitários.

| CAPÍTULO 1 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA-CONCEITUAL: O PAPEL DO ESTADO E A NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA AUTONOMIA LOCAL

1.1. ESTADO BURGUEÊS, ESTADO LIBERAL. A TENSÃO DIALÉTICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E A CRISE DO ESTADO DE DIREITO

“O que é o Estado Burguês?”, pergunta Saes (1998, p. 21) e, para responder a esse questionamento, o autor propõe dois enunciados: a) o Estado burguês organiza de um modo particular a dominação de classe, e b) o Estado burguês corresponde a relações de produção capitalistas. O referido autor segue ainda de forma conceitual:

As relações de produção capitalistas, no seu sentido específico, apresentam dois aspectos. O primeiro deles consiste na relação entre o produtor direto – não proprietário dos meios de produção – e o proprietário dos meios de produção – não trabalhador –, que extorque do primeiro o sobretrabalho: é a relação de propriedade em sentido estrito. (SAES, 1998, p. 21).

Para Saes (1998, p. 41), a estrutura política do estado burguês chama-se burocratismo, “[...] que é um sistema particular de organização das forças armadas e das forças coletoras do Estado”, derivando de duas normas fundamentais:

- 1) Não-monopolização das tarefas do Estado: forças armadas, forças coletoras – pela classe exploradora (proprietários dos meios de produção): ou não proibição de acesso, a essas tarefas, de membros da classe explorada (produtores diretos).
- 2) Hierarquização das tarefas do Estado, segundo o critério formalizado da competência, isto é, do nível de conhecimento ou saber exigido daqueles que se dispõem a desempenhá-las. (SAES, 1998, p. 41).

E aqui cabe estabelecer-se a relação da teoria do Estado burguês com diversas áreas aguardando regularização justamente no ponto acerca dos recursos materiais do Estado para promover as políticas públicas na área da habitação, principalmente nas de interesse social. Segundo Saes (1998, p. 40):

É a não-monopolização das tarefas do Estado pela classe exploradora que determina a separação entre os recursos materiais do Estado e os recursos materiais dos proprietários dos meios de produção; caso o acesso dos membros da classe explorada às tarefas do Estado estivesse proibido, os recursos materiais do Estado seriam, efetivamente, propriedade – particular ou coletiva – dos membros da classe exploradora.

Para Raimundo Faoro (2017, p.39):

Com a homenagem verbal à ideologia liberal, debaixo de constituições de papel, além da grande modernização de 1889-1890, na verdade uma gigantesca bolha industrializante, sucedem-se, no espaço de menos de cinquenta anos, muitas outras. O progresso era tudo, os direitos do cidadão não existiam, inclinando, tais empresas, as classes altas para o evolucionismo de Spencer, apto a abrigar as teorias racistas, que, ao justificarem-nas, davam-lhe uma base biológica. Para citar exemplos: houve a modernização médica, com a vacina obrigatória, uma obra que bem poderia ser feita por um personagem de Ibsen, a modernização urbanística, no Rio de Janeiro, que expulsou moradores e proprietários pobres de suas casas sem que se lhes permitisse o acesso ao juiz.

Há uma tensão dialética entre o Estado e a sociedade civil, a diferença entre a espontaneidade da sociedade civil e a artificialidade do Estado (SANTOS, 2008, p. 5), conforme os seguintes fundamentos do autor:

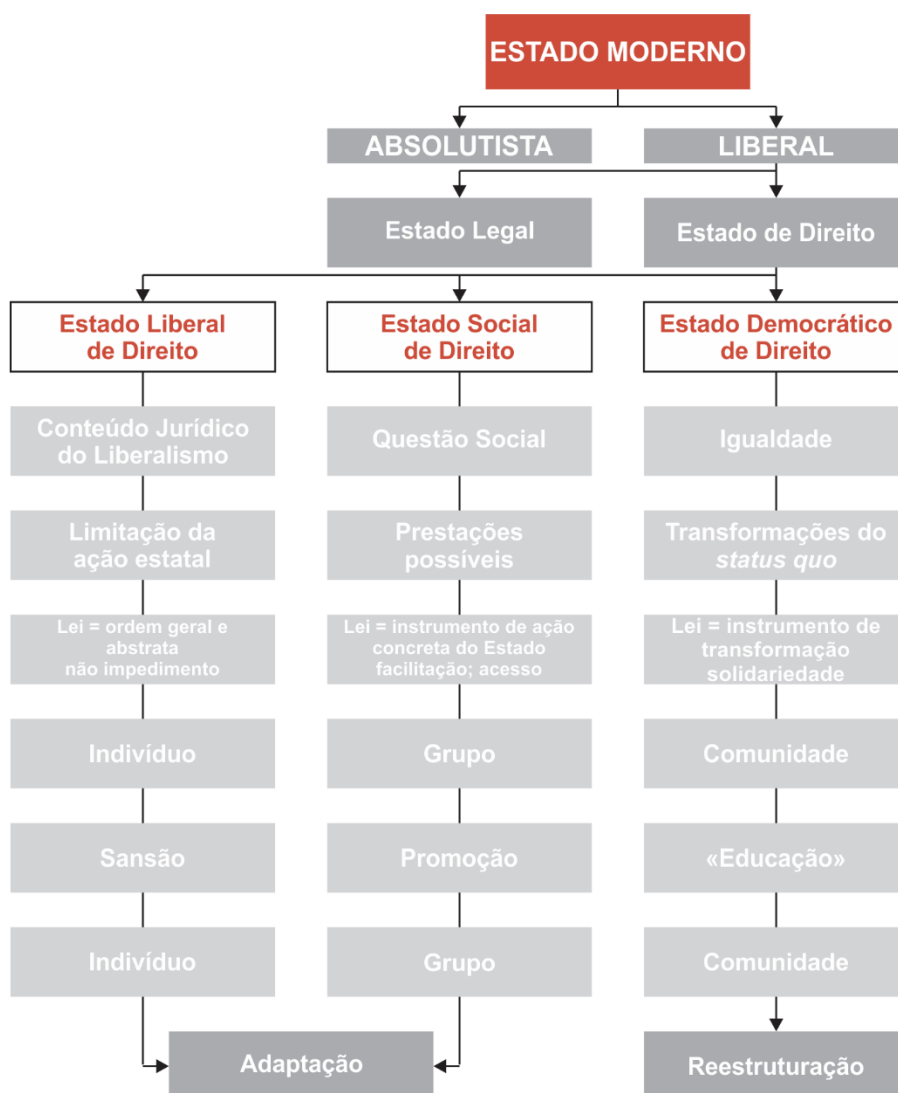
Lapidariamente formulada por Hayek – as sociedades formam-se, os Estados são feitos (1979:140) – foi desde cedo desmentida pelo facto de o Estado e a sociedade civil serem “produzidos” pelos mesmos processos políticos. Como perceptivamente notou Dicey, ainda no século XIX (1948:306), o Estado moderno, não obstante apresentar-se como um Estado minimalista, é potencialmente um Estado maximalista, pois a sociedade civil, enquanto o outro do Estado, auto-reproduz-se através de leis e regulamentações que dimanam do Estado e para as quais não parecem existir limites, desde que as regras democráticas da produção de leis sejam respeitadas [...]. Ao longo do século XX com a passagem da primeira para a segunda e terceira gerações de direitos humanos, a sociedade civil tem passado a ser vista como sendo inerentemente problemática, carecendo crescentemente da intervenção do Estado. Desta forma uma sociedade civil forte só seria pensável enquanto espelho de um estado democraticamente forte. [...] tudo isso se alterou a partir da década de 1980 com a ascensão do neoliberalismo. (SANTOS, 2008, p. 5-6).

Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras, segundo Bobbio (2005, p. 7). E, do contrário, ainda segundo o autor, o Estado democrático também não dá vida a um Estado liberal, este posto em crise a partir do sufrágio universal. O liberalismo reflete a diversidade da história moderna, a mais antiga e a recente. O alcance de ideias

liberais compreende pensadores tão diversos em formação e motivação quanto Tocqueville e Mill, Dewey e Keynes, e, em nossos dias, Hayek e Rawls, para não falar em seus “antepassados de eleição”, tais como Locke, Montesquieu e Adam Smith (MERQUIOR, 2016, p. 30).

Segundo Streck e Moraes (2019, p. 101), “[...] o Direito do Estado vai assumindo o conteúdo das transformações pelas quais este passa [...] assumindo a assunção de um novo feito para Estado e Direito”, conforme o seguinte quadro explicativo:

Figura 3 - Quadro explicativo



Fonte: Streck e Moraes (2019, p. 102).

Habermas (2003, p. 173) traz a crise do Estado de Direito num Estado sobrecarregado com tarefas qualitativamente novas e quantitativamente maiores. Resumindo a crise a dois pontos: a lei parlamentar perde cada vez mais seu efeito impositivo, e o princípio da separação dos poderes corre perigo. Discorre o autor sobre essa crise do Estado de Direito:

Enquanto a administração clássica podia concentrar-se em tarefas de ordenação de uma sociedade econômica, entregue à auto-regulação econômica, ela só devia intervir, em princípio, quando a ordem garantida pelo Estado de direito e pelo direito constitucional fosse perturbada. A lei geral e a abstrata, que traduz fatos típicos em conceitos jurídicos determinados e os associa a consequências jurídicas claramente definidas, tinha sido concebida em função desses casos; pois o sentido da ordem jurídica consistia em proteger a liberdade jurídica das pessoas contra intromissões de um aparelho de Estado limitado a manutenção da ordem. (HABERMAS, 2003, p. 173).

Burrieza (2009, p. 29) afirma que, entre os argumentos para atacar o sistema europeu de justiça constitucional, “[...] se encuentra también lá acusación de que há subvertido el principio de división de poderes al considerar al poder judicial como controlador de otros dos”.

Uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é aquela em que a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, na qual existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que a lei está constantemente no movimento de sua autoinstituição explícita. (CASTORIADIS, 1983).

Segundo Habermas (2003, p.174), houve necessidade de suplementar a administração clássica intervencionista, destacando ser uma atividade reativa, bipolar e pontual, surgindo novo tipo de administração, o que denomina a moderna administração:

A moderna administração, prestadora de serviços, que assume tarefas de provisão, de elaboração de infra-estrutura, de planejamento e de previsão de riscos, portanto, tarefas de regulação política em sentido amplo, age voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços; suas intervenções tocam, além disso, as relações entre sujeitos privados e grupos sociais. (HABERMAS, 2003, p. 174).

Considera-se aqui, a erosão seletiva do Estado-nação, imputável à intensificação da globalização neoliberal, que coloca a questão de saber que, se a regulação social quer emancipação social, esta deverá ser deslocada para o nível global (SANTOS, 2008, p. 7).

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (*management*), que representa a substituição do planejamento forte (típico da era fordista) por um planejamento fraco (muita gestão e pouco planejamento) (SOUZA, 2005, p. 31), o que combina bem com a era pós-fordismo, de desregulamentação e de Estado mínimo. Assim, planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, pois possuem referenciais temporais distintos e, por se referir a diferentes tipos de atividades.

Nesse sentido, destacamos:

Quadro 1 – Diferença entre planejamento e gestão

Planejamento	preparação para a gestão futura
Gestão	efetivação das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir

Fonte: Adaptado de Marcelo Souza (2015).

Direito e dever são duas noções muito presentes nesta tese. Por um lado, tem-se o direito de cada cidadão de ter o reconhecimento dos direitos sociais previstos constitucionalmente, bem como de todo arcabouço infraconstitucional que legitima direitos fundamentais; e, de outro lado, tem-se os papéis que emanam de cada Poder, também previstos constitucionalmente e em legislações infralegais, no dever do exercício de suas prerrogativas.

Segundo Bobbio (2005, p. 12), direito e dever, na sua obra *Liberalismo e Democracia*, referem-se à linguagem prescritiva:

[...] pressupõem a existência de uma norma ou regra de conduta que atribui a um sujeito a faculdade de fazer ou não fazer alguma coisa ao mesmo tempo que se impõe a quem quer que seja a abstenção de toda ação capaz de impedir, seja por que modo for, o exercício daquela faculdade.

Por isso, destaca-se as transformações jurídicas da ocupação colonial em três fases, conforme traz Boaventura Santos (2008, p. 40):

- a) Séc. XVI – questão genérica da legitimidade da ocupação europeia das terras do declarado “Novo Mundo”;
- b) Séc XVII – questão da relação pública de *imperium* ou jurisdição que fundamenta o direito à terra por parte de estados individuais;
- c) Séc XVII e XVIII – a questão da natureza da terra como uma coisa, um objeto de propriedade privada.

A crítica ao poder arbitrário primeiro se expressou na língua da opressão de classe, e só mais tarde é que veio a tematizar o indivíduo vitimado pela dominação ilegítima. A burguesia das comunas, na Idade Média, reclamou (e obteve) franquias e privilégios estamentais. Só bem depois, na época das Luzes e das revoluções atlânticas (americana e francesa), é que o discurso da liberdade cobraría, com os direitos humanos, a emancipação do indivíduo (MERQUIOR, 2017, p. 20).

É necessário compreender as tensões dialéticas da modernidade ocidental, segundo Boaventura Santos, conforme três segmentos:

Quadro 2 – Tensões dialéticas da modernidade ocidental

Regulação social emancipação social	Estado e sociedade civil	Estado-nação e globalização
Discrepância entre experiências sociais e as expectativas sociais.	Varição de Estado e Sociedade Civil de acordo com o momento histórico e político.	O modelo político da modernidade ocidental: Estados-nação soberanos.
Neoliberalismo a partir de da década de 1980.	Conflito de geração de direitos.	Sistema interestadual.
Crise do Estado intervencionista e do Estado-Providência.	Grupos sociais que se reproduzem.	Erosão seletiva.

Fonte: Boaventura Santos (2008).

A tese neoliberal da indivisibilidade da liberdade é baseada no reconhecimento de que não pode haver liberdade onde as decisões políticas e as decisões econômicas ficam, regularmente, nas mesmas mãos:

O Estado pré-liberal monopolizava a ideologia (por meio das religiões de Estado) e a economia (mercantilismo); já o Estado liberal monopoliza apenas, conforme queria Weber, o uso legítimo da força. O Estado detém, soberano, o monopólio da autoridade política; mas não hospeda ou constitui nenhuma monocracia de ilimitado alcance político-social (MERQUIOR, 2017, p. 21).

Existe uma diferença fundamental entre o direito burguês e os tipos historicamente anteriores de direito (escravista, feudal). Enquanto estes conferem um tratamento desigual aos desiguais (classe exploradora e classe explorada), o direito *burguês* é, na sua essência, o *tratamento igual dos desiguais*. “Essa ausência do Estado / A omissão que o poder judiciário assume / A falta de interlocução com diversos setores” (SAES, 1998, p. 36).

“Em sociedades como a brasileira, não me canso de repetir, o problema do Estado não tem uma, e sim duas faces. Pois a verdade é que temos, ao mesmo tempo, Estado demais e Estado de menos” (MERQUIOR, 2017, p. 24). Para o autor, tem-se “Estado demais” quando o Estado emperra, onera e atravanca, e “Estado de menos”, no plano social, onde ainda são gritantes – e se tornaram inadmissíveis – tantas carências em matéria de saúde, educação e moradia.

Reconhece-se aqui a necessidade de identificar o papel do Estado, considerando que a maior parte da localização de novas moradias – grandes conjuntos, será definida nos municípios e metrópoles por agentes do mercado imobiliário, sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado (MARICATO, 2017, p. 76). Ainda segundo aquela autora, interesses privados desarticulados são capazes de influir nas cidades a ponto de definir a localização da maior parte do 1 milhão de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Para Fraser et al. (2008, p. 183), numa sociedade mercadologizada (*marketized*), a instância dominante é o mercado e, na “[...] ausência de qualquer

padrão cultural quase-autônomo, as injustiças distributivas transmudam-se imediatamente em subordinação de status”.

Uma política cosmopolita insurgente de direitos humanos deve confrontar abertamente o individualismo possessivo da concepção liberal de propriedade (SANTOS, 2008, p. 45). Segundo o referido autor, somente um terceiro campo além do Estado e do mercado deve ser reinventado: que seja coletivo, que sustente social, e, politicamente, a transformação solidária do direito de propriedade, não vocacionado para o lucro.

Nesse sentido, em Porto Alegre destaca-se interessante decisão sobre os Ferreiros do Jockey Club, em que há, até o momento, decisão judicial em que prevalece a dimensão econômica sobre a dimensão cultural, conforme o processo n.º 001/11801189995, que tramita no foro da Tristeza. Houve concessão de liminar em 14 de fevereiro de 2019 a favor de cinco ferreiros que, há mais de 40 anos, trabalham e ocupam uma área dentro do Jockey Club do Rio Grande do Sul na ação de interdito proibitório cumulada com pedido indenizatório em desfavor do Jockey Club do Rio Grande do Sul e Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A. Segundo os termos da liminar expedida na referida data, e cuja íntegra consta no Anexo A, deste trabalho, destacam-se os seguintes fundamentos:

[...] Nesse contexto social, político, econômico e jurídico, o grupo de ferreiros recorre ao Judiciário postulando a proteção da posse do local onde exercem seu ofício por mais de 40 anos. (...) **Assim, tenho que não serve para solucionar o presente dilema que se coloca - seja pelo avanço da tecnologia ou pela mudança de rumo do negócio - o regramento puramente legal que disciplina os negócios de outra natureza (propriedade/posse de bem imóvel).** Quando a força de trabalho humana resta atingida pela mudança de rumo (...) O mundo nunca foi tão rico! Um empreendimento de 2,5 bilhões de reais foi pensado e está sendo executado na zona sul da capital. Mais do que possível, nesse contexto, oferecer condições mínimas dignas para todos, mesmo em um sistema capitalista, desde que com alguns limites à propriedade privada e aos direitos dos empresários. **Cumpra ao Poder Judiciário, chamado para solucionar o conflito, refazer o contrato social, desigual a priori de acordo com o exposto anteriormente, reconhecendo e fortalecendo as garantias dos direitos socioeconômicos, pois, não há direitos humanos ou estado de bem-estar social sem a satisfação dos principais direitos, como no caso em tela, o direito humano e universal de ter direito a um trabalho.** Em conclusão, o trabalho ocupa um lugar central na sociedade e deve ser garantido pelo Estado: Art. 6º da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos

desamparados, na forma desta Constituição. (Processo n.º 001/11801189995, grifo meu).

A liminar expedida foi agravada e reformada na segunda instância, nos autos do processo n.º 001/11801189995, sendo que até 01.12.2020, data da entrega da tese, ainda não havia sido prolatada e publicada a sentença, sendo colacionado no anexo A, a respectiva íntegra da r. liminar que ficou vigorando até a reforma da decisão logo, não transitou em julgado a demanda enquanto ocorria a defesa da tese.

Se a empresa em questão está preparando uma nova Vila Hípica onde não haveria local para esses trabalhadores, visto que não houve planejamento de espaço para essa finalidade, denota-se nos termos da decisão judicial a dimensão econômica e sua dominação sobre a dimensão cultural. Para Fraser et al. (2008, p. 183), a má distribuição acarreta o não reconhecimento.

Figura 4 – Área do Jockey Club do Rio Grande do Sul



Fonte: Multiplan (In: SIMON, 2016).

Por Estado de Direito, segundo Bobbio (2005, p.18), entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam. A crítica de Bobbio é que o Estado de Direito reflete a velha doutrina da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens, quando o soberano não estava submetido às leis positivas que ele emanava, mas às leis fundamentais do seu reino. E assim define o Estado de Direito na doutrina liberal:

Não há subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e portanto, em linha de princípios invioláveis. (BOBBIO, 2005, p. 19).

O direito positivo moderno e constitucionalizado existe porque é produzido por ele mesmo (PRESTES, 2018, p. 15). Não se deve esquecer das concepções filosóficas na justificação do Estado. Menciona-se, entre elas, Hegel (1770-1831), para quem o Estado expressa a realidade da ideia ética (CARVALHO, 2013, p. 80-81).

A virada axiológica experimentada no Estado Democrático de Direito trouxe profunda transformação na ordem jurídica ocidental, deslocando o centro de gravidade do ordenamento jurídico para o respeito aos direitos fundamentais (TORRES, 2012, p. 87).

Para Raimundo Faoro (2017, p. 47), o social-liberalismo entraria em circulação como uma ideologia, uma fórmula política, do alto – tal como se pretendeu, pela palavra de Gentile, qualificar o fascismo como fruto do liberalismo, e acrescenta:

O Estado, diante de estarecedores índices de miséria, se limitaria, na sua administração, a promover e, se houver sobras públicas, a assistir a população. Abdicaria de um programa de distribuição de rendas — entregue à mão invisível — com todas suas implicações econômicas e sociais, por exorbitante aos fins do Estado. O liberalismo, em toda a parte uma ideologia da sociedade civil, uma ideologia do Estado para a sociedade civil, que recebe as diretrizes do tipo de Estado que pode criar. O corte do Estado — o chamado Estado produtor, na verdade o Estado interventor — se daria com o redimensionamento das tarefas públicas. Ele confunde o Estado, que é, em certos momentos, uma burocracia, capaz de tutelar e de arbitrar os interesses sociais, com o funcionalismo. O Estado se tornaria um mero planejador da infraestrutura, sobre a qual assentariam as obras econômicas que estimulassem o desenvolvimento, voltando as costas ao país, ao país de uma minoria sitiada por uma maioria faminta e pobre. A proposta implodiu, tal o seu irrealismo, antes mesmo de se formular. Os choques econômicos, os planos que se sucedem aos planos, enterrando uns aos outros, assim que malogram, só conseguiram, como fez o Império, como fez o Encilhamento, como fizeram 1937 e 1964 formar os seus ricos, que florescem ao lado dos ricos arcaicos. O país, eletrocutado pelo projeto modernizador, não reagiu: não o aceitou, nem o sacudi de suas costas, por carência de meios institucionais. Desta vez, os espectros vagam nas ruas, sem emprego, miseráveis, depois de, perdendo tudo, perderem a esperança. (FAORO, 2017, p. 47).

Destaca-se que dos mecanismos constitucionais, os mais importantes, segundo Bobbio (2005, p. 19), são:

O controle do Poder Executivo por parte do Legislativo; ou, mais exatamente, do governo, a quem cabe em última instância o Poder Legislativo e a orientação política;
O eventual controle do parlamento no exercício do Poder Legislativo ordinário por parte de uma corte jurisdicional a quem se pede a averiguação da constitucionalidade das leis;
Uma relativa autonomia do governo local em todas as suas formas e em seus graus com respeito ao governo central;
Uma magistratura independente do poder político.

No Brasil, a partir de dados extraídos do Conselho Nacional da Justiça (CNJ), constata-se que há muitas áreas públicas ou privadas aguardando a regularização fundiária, ações judiciais que são de iniciativa do Poder Executivo, do Ministério Público ou de particulares. Saindo do polo ativo, quando a ação é proposta pelo Executivo, figuram o Poder Executivo e particulares como sujeito passivo, e, em caso de condenação, no momento da execução de sentença, Município e/ou particulares deverão efetuar a efetiva regularização. A problemática instaurada de falta de planejamento urbano e regularização fundiária resulta no deslocamento de poder do Poder Executivo para o Poder Judiciário.

Em virtude, porém, do recrudescimento do papel do Judiciário, emerge um tormentoso e instigante problema, que é o da legitimidade de o poder judicante controlar os atos legislativos que traduzem a vontade popular (TORRES, 2012, p. 129). Assim, a nova ordem jurídica (Lei nº 13.465/17), que permite aprovações de regularização sem a exigência de equipamentos públicos, provoca esta pesquisa acerca do papel e da natureza do Estado.

Essa grande conquista do direito universal está baseada na organização da sociedade por meio de uma organização política das decisões que se chama Estado, sendo esta uma organização que funciona com base no direito, e este uma organização de autolimitação do poder e da força (PRESTES, 2018, p. 15). Esse olhar sobre a moradia e a necessidade de que sejam realizadas as políticas públicas de regularização fundiária revelam o quão imperativo se faz que o Estado (*latu sensu*) observe a ordem jurídica e a natureza dele próprio, aqui representada pelo ente federado: município.

O “direito à cidade” ou a inconformidade para com a injustiça urbana não são criações absolutas ou a-históricas, porém tudo leva a crer que são fontes perenes de conflitos, ainda que estes apresentem mudanças com a dinâmica social (MARICATO, 2017, p. 87).

Jurisdicionalizados ou judicializados, o direito à cidade foi reconhecido na Nova Agenda Urbana¹³, conforme a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em outubro de 2016 em Quito (Equador). A nova agenda urbana contém a seguinte visão:

[...] uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos (NOVA..., 2016, p. 5).

Tem-se, nesse sentido, que o direito à cidade proposto na Nova Agenda Urbana está fundamentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, e que, portanto, o papel do Estado está atrelado à observância dessas pactuações.

A existência de demandas judicializadas quanto ao planejamento urbano se insere dentro a concepção de que o papel do Direito não se confunde com a política, destacando-se que os tribunais constitucionais atuam repressivamente e não possuem iniciativa própria para a configuração política. De fato, o papel do Direito não se confunde com o da Política, considerando que as decisões judiciais se baseiam nestes tribunais, de acordo com a Constituição e arcabouço legislativo vigente. “A ciência jurídica investe-se de caráter normativo, ordenando princípios concebidos abstratamente na suposição de que, uma vez impostos à realidade, produzirão efeito benéfico e aperfeiçoador [...]” (BARROSO, 2009, p. 73).

Logo, é imperioso coadunar com (Barzotto, 2003, p.182), em que o governo pelo povo só é possível por meio de uma conformação jurídica do poder. E ressalta

¹³ “A preparação da Nova Agenda Urbana envolveu Estados-membros, organizações intergovernamentais, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), mais de 40 agências da ONU, fundos e programas, 200 especialistas de Unidades de Política com 20 organizações colíderes, 16 grupos da Assembleia Geral de Associados, milhares de governos subnacionais e locais, as principais redes de governos locais e regionais coordenadas pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, 197 Estados participantes, mais de 1.100 organizações e mais de 58 mil redes” (NOVA..., 2016, p. 4).

que a democracia exige a implementação do direito para materializar-se, ou seja, “ela só funciona mediante um Estado Democrático de Direito

1.2. FORMAÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO – DIFERENÇA ENTRE CIVIL LAW E COMMON LAW

A formação do sistema jurídico brasileiro segue o sistema dos demais países de origem latina e germânica, baseado no *Civil Law* (lei civil), que se caracteriza pela incidência da aplicação de uma norma positivada através de um processo legislativo, a partir da principal fonte do direito que são as leis, os códigos e a observância da separação dos poderes visando a garantia da justiça. Diferente dos sistemas adotados pelos países de origem anglo-saxônica, que seguem o *Common Law* (direito comum), fundamentado em precedentes já julgados e em princípios, na *Doctrine of Binding Precedent* ou *Doctrine of Stare Decisis* – teoria do precedente vinculante.

Para Luigi Ferrajoli (apud MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2016, p. 26), a transformação da concepção de direito fez surgir um positivismo crítico, que passou a desenvolver teorias destinadas a dar ao juiz a real possibilidade de afirmar o conteúdo da lei comprometido com a Constituição, mediante, segundo Guastini (apud MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2016, p. 26), adequada interpretação e idônea aplicação da ordem jurídica.

O objetivo do administrador seria o bem comum, e o juiz não teria essa finalidade, pois estaria adstrito no seu agir na própria atuação da lei.

É importante ter claro que as decisões judiciais no Brasil, na linha do sistema adotado da *Civil Law*, em regra geral, serão baseadas fortemente na legislação vigente e não nos costumes ou princípios; todavia, há uma evolução do sistema adotado no Brasil, por exemplo, com a vigência do art. 927 do novo Código de Processo Civil, Lei n.º 13.105/2015, de 16 de março de 2015, que trouxe a necessidade de observância de decisões vinculantes¹⁴ e de juízes e tribunais observarem as decisões firmadas pelos tribunais superiores, construindo um

¹⁴ Código de Processo Civil. Art. 928. “Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em: I - incidente de resolução de demandas repetitivas; II - recursos especial e extraordinário repetitivos. Parágrafo único. O julgamento de casos repetitivos tem por objeto questão de direito material ou processual” (BRASIL, 2015a).

caminho misto no sistema brasileiro entre a *Civil Law* e a *Common Law* – esse misto e equilíbrio entre os sistemas também defendemos nesta tese para a resolução dos conflitos na área do planejamento urbano e para a regularização fundiária.

Conforme o art. 927 do Código de Processo Civil brasileiro:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Conforme o art.927, do Novo Código de Processo Civil brasileiro, há possibilidade de alteração de tese jurídica já adotada em enunciado de súmula a partir de rediscussão de tese e trata também das hipóteses de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores. Para modificações de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos, segundo as normas de processo civil será observada a necessidade de fundamentação e observância dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

Nesse sentido, alguns autores destacam que a evolução da jurisprudência constitucional brasileira compreende três estágios:

A fase da ressaca, que se inicia ainda em 1988 – com a instalação de uma crise de modelo de direito, sobretudo no âmbito da dogmática jurídica [...] e pode ser caracterizada como o período sucessivo à promulgação da Constituição, em que se evidencia a dificuldade relativa à compreensão do novo paradigma;

A fase da constitucionalização, que começa ainda no final da década de 90, é marcada pelo *descobrimento* da Constituição e de seus princípios, o que possibilita que ocorra efetivamente a constitucionalização [...];

A fase ativista, cujo marco inicial pode ser considerado, simbolicamente, a promulgação da Emenda n.º 45, em 2004, caracteriza-se por um crescente estímulo voltado à adoção de posturas pró-ativistas, que não se restringem à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, mas alcançam a todas as instâncias judiciais. (FERRAJOLI; STRECK; TRINDADE, 2012, p. 115).

Ferrajoli, Streck e Trindade (2012, p. 130) propõem uma ressignificação dos princípios:

Isto porque, mesmo pertencendo a tradições diferentes, ambos os autores propõem uma ressignificação dos princípios – noção fundamental de qualquer teoria da decisão judicial, destacando que sua atuação implicaria numa espécie de fechamento interpretativo, e não de abertura como sustentam os adeptos do neoconstitucionalismo e das teorias da argumentação.

Segundo Ferrajoli, mesmo que vagos e formulados em termos de valores, os princípios constitucionais servem, ao final, para aumentar a certeza do direito, uma vez que limitam o leque de possibilidades interpretativas, obrigando os juízes a atribuir aos textos legais somente os sentidos compatíveis com eles.

Para Antoine Garapon (2008, p. 131), na linha da *Common Law*, a justiça procede da tomada de decisão por um homem, e, em face dos procedimentos da *Common Law*, a personalidade do juiz se torna capital, sendo considerada a sensibilidade política, por isso o juiz redige suas decisões na primeira pessoa do singular no mundo anglo-americano.

Limitar a atuação do juiz à aplicação automática das normas não provoca apenas a multiplicação dos juízes, uma outra consequência é o recalçamento de sua personalidade própria. A teoria positivista, revolucionária e antijudiciária, concebe o juiz como um autômato, ela lhe recusa qualquer contribuição pessoal à criação do direito. (GARAPON, 2008, p. 131).

A evolução do sistema *Civil Law* adotado pelo Brasil também se percebe mediante o convencimento do juiz através, por exemplo, de laudos antropológicos utilizados em processos judiciais. A prova pericial de acordo com o art. 464 do Código de Processo Civil brasileiro, consiste em exame, vistoria ou avaliação. Caberá ao juiz indeferir a perícia quando a prova do fato não depender de conhecimento especial de técnico, for desnecessária em vista de outras provas produzidas e a verificação for impraticável.

A produção de provas fundamentadas no Código de Processo Civil brasileiro é relevante e fundamental para o auxílio, por exemplo, no julgamento de processos que tratam de demarcação de terras, mediante a elaboração, por exemplo, de laudos antropológicos.

Entende-se necessária uma reflexão sobre a primazia da Antropologia na realização da perícia, por ser prova mensurável no litígio judicial, segundo Juraski (2015, p. 76), destacando ainda que a ação de uma “equipe multidisciplinar” seria

fundamental para viabilizar o diálogo entre as necessidades dos grupos indígenas e a responsabilidade social do Estado no uso e distribuição do solo.

O art. 231 da Constituição Federal dispõe quanto aos índios: “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

Destaca-se a proteção constitucional aos índios e às terras tradicionalmente ocupadas, na medida da importância, por exemplo, segundo Juraski (2015, p. 84), das perícias, em que o antropólogo deve priorizar uma linguagem simples com o objetivo de elucidar ao magistrado os fatos, demonstrando as relações estabelecidas entre o nativo e o seu território, bem como a ancestralidade da ocupação, sem, contudo, descuidar das preocupações metodológicas que norteiam a sua prática.

Em decisão prolatada em Agravo de Instrumento pelo TRF 4ª Região, denota-se que a jurisdição está fundamentada em ato declaratório de situação jurídica preexistente, nos casos de demarcação de terras, por exemplo, no qual se extrai o seguinte trecho da ementa¹⁵: “Demarcação que, diante da categórica regra do §6º do art. 231 da CF, pode vir a alterar a dominialidade do bem imóvel em litígio, resguardando a Carta de 1988 apenas os direitos indenizatórios oriundos das “benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé”. Conclusão que também deflui da natureza meramente declaratória (e, portanto, retroativa) do ato de demarcação”.

Situações pré-existentes também foram consideradas conforme decisão do TJ-RS, na qual se extrai trecho da ementa¹⁶: “Ausente demonstração de ilegalidade no embargo de obra pelo Município. Prova pericial que vai ao encontro da tese da Administração, no sentido de que a obra foi realizada em desconformidade com o projeto aprovado e o Plano Diretor do Município”.

Quando o Poder Judiciário decide pela nulidade de ato administrativo que concedeu certidão atestando a regularidade de construção e no processo judicial, via perícia, constata-se que a construção não obedeceu a legislação vigente à

¹⁵ (TRF4, AC 5001399-37.2014.4.04.7017, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 09/07/2020).

¹⁶ (Apelação Cível, n.º 70081675332, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 24-07-2019). (RIO GRANDE DO SUL, 2019b).

decidindo assim pela nulidade da certidão¹⁷, também é um julgado que considera a situação pré-existente.

As decisões acima citadas, dentro do sistema do civil law adotado pelo Brasil, consideram a situação pré-existente, e este fator é um elemento importante, por exemplo, na regularização fundiária, considerando-se que, em geral, são áreas que carecem de regularização consolidadas há décadas.

Já no sistema não adotado pelo Brasil, o comum law, há o *distinguish* que segundo Didier Júnior (2013, p. 454) pode ser compreendido da seguinte maneira:

[...] pode-se utilizar o termo '*distinguish*' em duas acepções: (i) para designar o método de comparação entre o caso concreto e o paradigma (*distinguish*-método); (ii) e para designar o resultado desse confronto, nos casos em que se conclui haver entre eles alguma diferença (*distinguish*-resultado). (DIDIER JÚNIOR, 2013, p. 454).

Sobre a atuação do Poder Judiciário no Brasil, o principal motivo da tese em relação à moradia encontra-se em Edésio Fernandes (2008, p.10):

O olhar da maioria dos juristas e dos juízes ainda é profundamente marcado pelo paradigma civilista, que se encontra materializado nos currículos obsoletos das faculdades de direito no Brasil e nos países latino-americanos, sendo que as decisões judiciais mais comprometidas com outros princípios e valores tendem a ser anuladas por tribunais superiores conservadores.

Por isso, nesta tese, destacamos que, a judicialização quando o Poder Público encontra-se no polo passivo, é precedida em geral, da omissão na aplicação das políticas públicas de acesso a moradia e, perante o Poder Judiciário haverá ainda o enfrentamento de toda a etapa de instrução para ao final realizar a jurisdição.

Segundo Silva (2008, p. 590), ao contrário do que ocorre com a realização e proteção dos direitos individuais, para os direitos sociais, particularmente o direito à saúde, em um cenário de recursos escassos, é necessário que alguém tome a decisão sobre como e onde os recursos públicos serão alocados, não sendo

¹⁷ (Apelação Cível, n.º 70074991407, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 14-12-2017). (RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

diferente os dados encontrados nesta pesquisa, o Poder Judiciário tem se manifestado sobre a omissão do Poder Executivo.

O Município de Porto Alegre em 2020 já sustenta em decisão judicial¹⁸ que é imprescindível o aporte de dinheiro público para implementação de políticas sociais a garantir a saúde da população de rua e reduzir os efeitos da pandemia do COVID-19, “que assoma também o município de Porto Alegre (inclusive financeiramente, diante da redução de 30% da receita municipal), os efeitos deletérios da decretação de calamidade pública, motivada pela pandemia do Covid-19, atingem todas as três esferas do governo (federal, estadual e municipal), que estão sendo afetadas diretamente pela redução drástica de sua arrecadação e, ao mesmo tempo, compelidas a incrementar os gastos públicos, para fazer frente às demandas da população, especialmente nas áreas da saúde e da economia, e manter a prestação dos serviços públicos, que não pode sofrer solução de continuidade”.

Nesse sentido, grande viga mestre de sustentação do sistema jurídico brasileiro é a Constituição Federal de 1988, é texto que outorga a garantia aos direitos fundamentais. E, antes de analisarmos o texto constitucional brasileiro, é necessário recorrermos a Lassalle (1933, p. 7), que, na obra *Que é uma Constituição?*, questiona “[...] qual é a verdadeira essência e conceito de uma constituição? ”. Segundo o referido autor, “[...] um jurisconsulto responderia ao questionamento afirmando que a Constituição é a lei fundamental proclamada pelo país, na qual baseia-se a organização do direito público desta nação”. No entanto, a resposta não lhe convence. Assim, Lassalle segue instigando, na sua obra, a necessidade de se buscar a essência:

Todas essas respostas jurídicas, porém, ou outras parecidas que se possam dar, distanciam-se muito de explicar cabalmente a pergunta que fiz. Estas, sejam as que forem, limitam-se a descrever exteriormente como se formam as Constituições e o que fazem, mas não explicam o que é uma Constituição. Dão-nos critérios, notas explicativas para conhecer juridicamente uma Constituição; porém não esclarecem onde está o conceito de toda Constituição, isto é: a essência constitucional. Não servem, pois, para orientar-nos sobre se uma determinada Constituição é, e por que, boa ou má, factível ou irrealizável, duradoura ou insustentável, pois para isso seria necessário que explicassem o conceito da Constituição. Primeiramente torna-se necessário sabermos qual é a verdadeira essência

¹⁸ (TRF4 – Agravo de Instrumento: AG 5008958-37.2020.4.04.0000). (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

duma Constituição, e, depois, poderemos saber se a Carta Constitucional determinada e concreta que estamos examinando se acomoda ou não às exigências substanciais. (LASSALE, 2002, p. 7).

O STF já determinou, por exemplo, ao Município de Porto Alegre, que as normas jurídicas sejam interpretadas e aplicadas de acordo com a Constituição Federal de 1988, ao julgar procedente o Recurso Extraordinário n.º 396541/RS – Rio Grande do Sul, transitado em julgado em 17 de agosto de 2005, ação direta de inconstitucionalidade (ADI), em que o Ministério Público sustentou a inconstitucionalidade no seguinte sentido: a) o art. 56, caput, da Lei Complementar n.º 434, de 24/12/99, do município de Porto Alegre, ao atribuir ao Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) a possibilidade de dispensar a exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), inclusive em casos em que normas da União obrigatoriamente o exigem, é formalmente inconstitucional, por não caber ao Município, no espaço de sua competência, legislar de forma contrária ao disposto na legislação federal, mas, sim, de suplementá-la, nos termos do art. 30, II, da Constituição de 1988.

O Supremo Tribunal Federal prolatou decisão¹⁹ que não caberá ao Município abrandar ou flexibilizar o Estudo de Impacto Ambiental, conforme o trecho da seguinte ementa: “a interpretação literal da Lei Complementar n.º 434/99, do Município de Porto Alegre, sugere que o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) poderia dispensar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) em qualquer hipótese, nos casos de Projetos Especiais”.

Destaca a Suprema Corte que, nesse caso, a lei municipal “autorizaria instituir exceção incompatível com o disposto, a esse respeito, na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 225, § 1º, IV, estabelece o dever do Poder Público de exigir o EIA sempre que configurada a hipótese de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

A interpretação exarada pelo STF quanto ao art. 56 do PPDUA reconhece a inconstitucionalidade no sentido de que, se houver a interpretação literal do artigo em questão, resultaria por afrontar o art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal,

¹⁹ (STF. RE n.º 396541/RS. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 27.04.2005. Publicado em 13.05.2005).

destacando, portanto, a importância do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), não havendo competência do ente municipal para flexibilizar ou abrandar a norma. Destaca-se essa decisão nesta tese, ainda que na área ambiental, considerando a expressão utilizada “o dever do Poder Público”, são comandos que o Poder Judiciário tem utilizado para enfrentar a omissão, a flexibilização ou abrandamento da aplicação das normas.

O constitucionalismo que outorga a supremacia legal a esses direitos fundamentais consiste atualmente na linha jurídica em mutação constitucional, também denominado neoconstitucionalismo ou constitucionalismo atual ou contemporâneo. Grande parte dos doutrinadores narra a dificuldade em estabelecer um conceito específico sobre o significado do neoconstitucionalismo.

Para Möller (2011, p. 43), o neoconstitucionalismo é visto principalmente como um movimento jurídico que abarca grande parte das práticas judiciais do constitucionalismo contemporâneo e que aproxima ordenamentos jurídicos do *Civil Law* de algumas características do direito constitucional próprio do sistema do *Common Law*.

Segundo Kümpel (2012, p. 79), no *Manual de Antropologia Jurídica*, Lévy-Bruhl, ao investigar as causas da evolução do direito, destaca três fatores (econômicos, políticos e culturais) que atuam sobre o direito e provocam mudanças. A partir da mutação constitucional, as acepções do termo constituição nos trazem elementos que compõem o referido conceito, entre os quais destaca-se a constituição sob o prisma sociológico.

Para Masson (2015, p. 29), a Constituição é um reflexo das relações de poder vigentes em determinada comunidade política. Assemelhada a um sistema de poder, seus contornos são definidos pelas forças políticas, econômicas e sociais atuantes. Lassalle (1933, p. 21) discorre sobre essa essência constitucional e nos questiona sobre essa equiparação entre o texto escrito e a realidade fática:

Podem os meus ouvintes plantar no seu quintal uma macieira e segurar no seu tronco um papel que diga: “Esta árvore é uma figueira”. Bastará esse papel para transformar em figueira o que é macieira? Não, naturalmente. Embora conseguissem que seus criados, vizinhos e conhecidos, por uma razão de solidariedade, confirmassem a inscrição existente na árvore de que o pé plantado era uma figueira, a planta continuaria sendo o que realmente era e, quando desse frutos, destruiriam estes a fábula, produzindo maçãs e não figos.

E há, também, que se considerar outros fatores a serem pesquisados, como a conjuntura social, política, econômica, cultural e espacial do município de Porto Alegre:

No se puede dar por supuesta la validez de conceptos y abordajes para toda realidad (barrial, local, urbana, regional, nacional, etc.) sin ninguna crítica ni adaptación a las propias realidades de análisis y a las realidades latinoamericanas. [...] Si bien las ciudades, en Latinoamérica pueden tener un proceso histórico de producción, reproducción, cambio y transformación social con un patrón semejante. Cada espacio, territorio y ciudad posee ciertas particularidades que le son propias a la coyuntura social, política, económica, cultural y espacial. (PEDRAZZANI; PEDRAZZANI, 2015, p. 378).

Os direitos fundamentais como expressão, possui caráter heterogêneo, não há consenso conceitual na doutrina e no direito positivo. Sarlet (2015, p. 27) destaca que encontramos em nossa Carta Magna expressões como: a) direitos humanos (art. 4º, inc, II); b) direitos e garantias fundamentais (epígrafe do Título II, e art. 5º, §1º); c) direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, inciso LXXI) e d) direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, inc. IV).

A moradia, sob o aspecto constitucional, está atrelada, no ordenamento jurídico brasileiro, à Constituição Federal, que lhe outorga, através dessa força normativa, a condição de direito fundamental. Para Garapon (2008, p. 3), toda abordagem da cultura jurídica é logo ameaçada por dois defeitos simétricos: o primeiro consiste em se interessar apenas pelo Direito, o segundo em desprezá-lo. Na perspectiva comparada entre a cultura jurídica francesa e a *Common Law*, Stefen Breyer, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, afirma que, no decurso dos últimos cinquenta anos, vem se desenvolvendo um consenso, agora quase mundial: o Direito não pode se contentar em facilitar as trocas comerciais, ele precisa também proteger os direitos fundamentais da pessoa humana.

O que é uma cultura jurídica? Garapon (2008, p. 23) nos questiona, por que algumas culturas são mais voltadas para o Direito do que outras?

Como justificar a repartição das culturas ocidentais entre culturas jurídicas e culturas políticas? O caso da Inglaterra e da common law deve ser analisado como uma exceção, cuja origem deve ser buscada em uma história política original que muito cedo consagrou a anterioridade do direito em relação ao governo, o que se traduziu pela preferência dada ao precedente e não à lei como veículo do direito. Mas nem a história política nem o funcionamento jurídico podem esclarecer inteiramente o mistério que essa cultura ainda constitui para muitos espíritos civilistas. Atualmente, embora o common law represente uma parte cada vez mais reduzida do direito positivo desses países, ela não deixou de estruturar a mentalidade dos juristas e a relação política com a autoridade.

Importa saber como os juízes decidem? Segundo Ferrajoli, Streck e Trindade (2012, p. 125), essa é uma pergunta retórica e a resposta não é negativa em razão da preocupação já esboçada por diversos autores americanos como Dworkin, Richard Posner, entre outros. E o autor segue:

[...] ocorre que, se a resposta é positiva – e sobre isto parece não haver dúvidas –, então fica evidente a necessidade de se aprofundar as investigações sobre aquilo que, nos últimos anos, vem se denominando teoria da decisão, especialmente quando se trata de combater o ativismo judicial.

Neste contexto, portanto, caberia indagar – e esta sim, é a pergunta mais importante – se a teoria da decisão é uma especificidade do direito norte-americano, uma vez que o ativismo judicial deixou de ser uma prática exclusiva dos países da common law, como já demonstrado anteriormente.

De fato, a teoria da decisão é o modo como a teoria jurídica de matriz anglo-saxã enfrenta os problemas decorrentes da interpretação e da aplicação do direito. Isto se justifica, de certo modo, porque nela os precedentes constituem a principal fonte do direito e, ao mesmo tempo, explica porque não existe uma cultura voltada ao estudo da teoria da decisão no interior da tradição romano-germânica. (FERRAJOLI; STRECK; TRINDADE, 2012)

Ao tratarmos de justiça, são inseparáveis as concepções de reconhecimento (as exigências culturais ou morais e condição de realização de si mesmo) e redistribuição (as exigências econômicas), que caracterizam duas ordens distintas segundo a concepção de Touraine (2006, p.174).

Os juízes, ao tratarem os problemas dos direitos sociais como se fossem problemas iguais ou semelhantes àqueles relacionados a direitos individuais, ignoram o caráter coletivo dos primeiros (SILVA, 2008, p. 596).

A fim de examinar o objeto proposto, este trabalho pretende sustentar que a jurisdição do planejamento urbano, especialmente a defendida pela doutrina no âmbito do processo civil, se articula sob os seguintes fundamentos:

- a) insuficiência de articulação entre a doutrina produzida no âmbito do planejamento urbano;
- b) alteração do protagonismo quanto ao planejamento urbano, sendo este repassado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que pode acarretar o enfraquecimento do princípio da separação dos poderes.

Para Bobbio (2006, p. 197), sequer ainda restou formulado um conceito correspondente ao ordenamento jurídico, no campo da terminologia jurídica:

Na língua latina (que é aquela na qual majoritariamente se expressa o pensamento jurídico tradicional até o século XVIII) falta efetivamente um termo específico que corresponda ao de “ordenamento jurídico”; são usadas as palavras “jus”, “justum”, “lex” e, no máximo, emprega-se o termo *lex* como um significado extensivo para indicar não uma norma singular ou um ato legislativo singular, mas um conjunto de normas (por exemplo, *lex civilis*, *lex poenalis*). (Bobbio, 2006, p.197)

Por isso, quando há a judicialização de demandas de direito urbanístico e que visam a aplicação do planejamento urbano no Brasil, estão atreladas a formação do sistema jurídico brasileiro segue o sistema dos demais países de origem latina e germânica, baseado no *Civil Law* (lei civil), que se caracteriza pela incidência da aplicação de uma norma positivada através de um processo legislativo, a partir da principal fonte do direito que são as leis, os códigos e a observância da separação dos poderes visando a garantia da justiça.

1.3. AUTONOMIA LOCAL E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

Historicamente, o art. 65 da Constituição Federal de 1891 permitia aos Estados todo e qualquer poder ou direito:

Art 65 - É facultado aos Estados:
1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, n.º. 16);
2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição. (BRASIL, 1891).

Nesse sentido, as Constituições Estaduais do Pará, Rio de Janeiro e Paraíba determinavam que os prefeitos seriam nomeados pelo governador, e não eleitos (BALEEIRO, 2001, p. 41).

Não houve autonomia municipal durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, e Meirelles (1997, p. 37) fundamenta as razões da ausência dessa autonomia:

O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, há a outorga aos municípios do poder de auto-organização:

art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]. (BRASIL, 1988).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece aos municípios a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Por se tratar de competência privativa dos municípios, o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo não é um serviço público com competência a ser compartilhada com os demais entes da federação (União, Estados, Distrito Federal), como se vê a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]. (BRASIL, 1988).

Alicerçado no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988, os atos e disposições da Administração Pública estão vinculados ao princípio da legalidade, abarcado pelos demais princípios e regras da Constituição, de modo a manter o

regular exercício das competências administrativas. Na Constituição Federal de 1988, os municípios alcançam, em comparação com os períodos anteriores, seu grau máximo de autonomia, sendo elevados a posição de entidade federal (FAGUNDES, 2006, p. 88). Nesse sentido e a partir da constatação da existência de diversas áreas aguardando regularização, faz-se importante diferenciar jurisdicionalização (a busca pela implementação de direitos) de judicialização (ajuizar uma ação perante o Poder Judiciário). Dessa forma, tendo em vista o direito fundamental da moradia, entende-se que o Poder Executivo, através do município, tem o dever de cumprir (implementar direitos) e de planejar a cidade.

O direito à moradia também é um direito fundamental, conforme o art. 6º da Constituição Federal de 1988, e os direitos fundamentais são divididos em gerações (ou dimensões) de direitos, conforme o quadro 3.

Quadro 3 - Liberdade

Direitos Humanos de 1ª Geração – liberdades públicas – liberdade:
Dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, reproduzidos em documentos históricos do séc. XVII ao séc. XIX, tais como:
Magna Carta de 1215, assinada pelo rei “João sem Terra”, <i>Magna Charta Libertatum seu Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae</i> , que limitou o poder dos monarcas da Inglaterra no sentido de que a vontade do rei estaria sujeita à lei.
<i>Habeas Corpus Act</i> (1679), embora o <i>habeas corpus</i> já existisse na Inglaterra desde o Séc. XIV, o <i>Habeas Corpus Act</i> teve grande importância para o desenvolvimento dos direitos humanos, garantindo a liberdade individual contra a prisão ilegal, abusiva ou arbitrária.
<i>Bill of Rights</i> (1688) assegurou a liberdade, a vida e a propriedade privada e o poder do Parlamento na Inglaterra.
Declaração Americana (1776), instrumento que declarou a independência das Treze Colônias na América do Norte da Grã-Bretanha.
Declaração Francesa (1789) <i>Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen</i> , documento que define os direitos individuais e coletivos agora tidos como universais.

Fonte: Grehs (2015).

No que se refere aos direitos fundamentais de primeira geração, esses assumem particular relevo especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalista. São os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei (SARLET, 2015).

Quadro 4 - Igualdade

Direitos Humanos de 2ª Geração – Direitos Sociais – igualdade

Inspirados pela Revolução Industrial europeia a partir do século XIX, pela Primeira Grande Guerra Mundial, pela Constituição de Weimar e pelo Tratado de Versalhes, traduzindo-se em um período de crise nas condições de trabalho, os direitos humanos de segunda geração privilegiam os direitos sociais, culturais e econômicos.

Fonte: Grehs (2015).

Quadro 5 - Meio Ambiente

Direitos Humanos de 3ª Geração – Preservação ambiental

Com o apogeu do desenvolvimento tecnológico e científico, os direitos fundamentais da terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, nascem da preocupação com a preservação ambiental.

Fonte: Grehs (2015).

Quadro 6 - Engenharia Genética

Direitos Humanos de 4ª Geração – Engenharia Genética

Segundo Bobbio (1992), essa Geração de Direitos decorreria dos avanços no campo da engenharia genética ao colocarem em risco a própria existência humana.

Fonte: Grehs (2015).

Esta investigação vem com o forte fundamento constitucional de que a moradia é um direito fundamental reconhecido internacionalmente: na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (SOUZA, 2012), além de outros pactos e

declarações. Assim, a análise da jurisdição deve ser ampliada para que se conheça, a visão jurídica sobre o planejamento urbano.

Nesse sentido, afirma Kant (1991, p. 120): “Um homem pode, sem dúvida, no que diz respeito à sua pessoa, e mesmo assim só por algum tempo, na parte que lhe incumbe, adiar o esclarecimento [Aufklärung]. Mas renunciar a ele, quer para si mesmo quer ainda mais para sua descendência, significa ferir e atar aos pés os sagrados direitos da humanidade”.

A gestão das cidades é reconhecida internacionalmente como uma atribuição local, ainda que variem os arranjos institucionais de país a país (SOTTO, 2016).

O que define e caracteriza o interesse local, segundo (MEIRELLES, 2003, p 109), é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou da União.

Perante o Poder Judiciário, a competência é dos municípios para legislar sobre matéria de interesse local, de acordo com a Constituição Federal de 1988, conforme decisão²⁰ cuja trecho da ementa transcreve-se: “Imprimir interpretação distinta da literal, no sentido de identificar ilegalidade no ato municipal que autorizou a construção de posto de gasolina a menos de 100m de escola estadual, implica ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, bem como ingerência do Poder Judiciário na atividade discricionária da Administração Pública”.

De acordo com a autonomia local e baseadas na competência constitucional, a decisão, ora destacada trata do correto ordenamento do solo legitimando, portanto o Plano Diretor²¹: “Posto de venda de combustíveis. Ausência de metragem mínima do terreno prevista no plano diretor da cidade. A Constituição Federal confere ao Município o dever legal de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art.30, VIII)”.

Nessa mesma decisão, acima citada, destaca o TJ-RS: “Fiel à orientação doutrinária e ao direito legislado, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade das imposições urbanísticas pelos Municípios, no ordenamento urbano e no controle da edificação”.

²⁰ (Apelação Cível, n.º 70072046733, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 19-02-2020).

²¹ (Apelação Cível, n.º 70080213622, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 13-03-2019).

As políticas públicas encontram-se nas mãos do Poder Executivo, contudo esse poder muitas vezes não consegue garantir todos os direitos demandados pelos indivíduos, o que faz suas ações serem muito aquém das expectativas sociais. Dessa inércia da administração origina-se o processo de judicialização, que permite o Judiciário adentrar no campo das políticas públicas visando suprir a omissão do Executivo e concretizar os direitos elencados na Constituição quando profere a jurisdição. Mas a atuação imperativa do Judiciário tomou proporções tão relevantes que resultou num excesso de ingerência nos demais poderes, interferindo no planejamento estatal (RIBAS, 2013).

Já pacificado no Poder Judiciário que toda a construção urbana, em especial a edificação, sujeita-se ao policiamento administrativo do Município.

Os direitos sociais, ou direitos econômicos, são reconhecidos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, sendo implementados, em nível constitucional, inicialmente, na Constituição mexicana de 1917, Constituição de Weimar de 1919, e Constituição Espanhola de 1931. Considera-se ainda a importância dos direitos sociais quando a maioria das constituições produzidas após o período das duas grandes guerras mundiais foi de algum modo influenciada pela Constituição de Weimar de 1919.

Ressalta-se que a disciplina de Direito Urbanístico, nos Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, é ofertada de forma eletiva, ou seja, não pertence à grade curricular, sendo apenas um complemento da formação acadêmica. A fundamentação da doutrina se restringe a doutrinadores administrativistas, como Hely Lopes Meirelles, sendo que o planejamento urbano, embora exista uma imensa vastidão de doutrinadores, estes não são citados de forma frequente, ao menos no TJ-RS se compararmos com o TJ-SP, como será abordado no capítulo seguinte.

Com base na pesquisa realizada no Portal da Transparência²² do Município de Porto Alegre, poucos são os dados publicados sobre o planejamento urbano, a regularização fundiária. No site do DEMHAB muitos dados desatualizados sobre a regularização fundiária.

²² Disponível em <<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/recOrgaoPesquisa.do>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

Conforme decisão²³ transitado em julgado em 23 de outubro de 2017, cuja íntegra da ementa encontra-se no Anexo B, o TJ-RS entendeu que em imóvel do próprio município de Porto Alegre, em ocupação clandestina “somente se pode admitir a intervenção judicial caso fique demonstrado que o Município está omissa em seu poder-dever de fornecer subsídios à obtenção de moradia digna. Não sendo assim, inexoravelmente haverá substituição do Executivo pelo Judiciário, sendo que àquele incumbe o planejamento e a execução da política territorial urbana, sob pena de ofensa ao art. 2º da Constituição Federal.

6. No caso concreto, plenamente demonstrado que a política urbana adotada pelo Município de Porto Alegre, com apoio do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), vem surtindo efeitos práticos, o que se infere pelo comparativo das fotografias de fls. 95/103, 159/163 e 182v/185. (BRASIL, 1988).

Neste julgado acima, denota-se o reconhecimento pelo Poder Judiciário da competência do Poder Executivo Municipal na implementação da política territorial urbana, sendo que no caso levado a julgamento, a força probatória através de fotos da ocupação na área que pertence foi o elemento de convicção para reformar a sentença e dar provimento ao apelo do Município.

Logo, diante da atuação municipal em que a área restou gravada como especial e de interesse social (AEIS) o Poder Judiciário reconhece que a área fica integrada aos programas municipais de regularização.

Por outro lado, se as regularizações fundiária e urbanísticas não estão sendo realizadas e aguardam decisão judicial a ser prolatada pelo Poder Executivo, deslocando a competência relativa a interferências no planejamento urbano, uma situação que sujeita os moradores de áreas irregulares a uma longa espera, ainda que a Constituição determine a celeridade dos atos administrativos, sujeita-se também o ente federado, não somente o cidadão que aguarda uma regularização, ao enfraquecimento desse poder de autonomia local perante a competência constitucional.

²³ (Apelação Cível, n.º 70073191645, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 26-07-2017).

| CAPÍTULO 2 | ESCOPOS DA JURISDIÇÃO

2.1. ESTADO MODERNO E A JURISDIÇÃO SEGUNDO OVÍDIO BATISTA DA SILVA

Para Ovídio Batista da Silva (2000, p. 23), renomado processualista civil gaúcho, a ideia de direito, no Estado moderno, suscita a jurisdição, conforme a seguinte definição:

O pensamento contemporâneo tende, irresistivelmente, a equiparar o direito à norma jurídica editada pelo Estado, cuja inobservância dá lugar a uma sanção. Na verdade, o crescimento avassalador do Estado moderno está intimamente ligado ao monopólio da produção e aplicação do direito, portanto à criação do direito, seja em nível legislativo, seja em nível jurisdicional.

Aqui a concepção de Estado moderno está atrelada ao Direito como legado da modernidade, “como um campo necessário de luta para a implantação das promessas modernas” (STRECK; MORAIS, 2019, p. 85), e segue o referido autor:

A toda evidência, não se está, com isso, abrindo mão das lutas políticas, via Executivo e Legislativo, e dos movimentos sociais. É importante observar, no meio de tudo isto, que, em nosso país, há até mesmo uma crise de legalidade, uma vez que nem sequer esta é cumprida, bastando, para tanto, ver a inefetividade dos dispositivos da Constituição, levando a um crescente processo de judicialização do cotidiano. (STRECK; MORAIS, 2019, p. 85).

Segundo Neves (2019), é possível, numa visão moderna, verificar a existência de no máximo três, e no máximo quatro, escopos de jurisdição: jurídico, social educacional e político, conforme as seguintes definições:

O escopo jurídico consiste na aplicação concreta da vontade do direito (por meio da criação da norma jurídica) resolvendo-se a chamada “lide jurídica”. Note-se que diante de uma afronta ou ameaça ao direito objetivo, a jurisdição, sempre que afasta essa violação concreta ou iminente, faz valer o direito objetivo no caso concreto, resolvendo do ponto de vista jurídico o conflito existente entre as partes. Durante muito tempo imaginou-se que seria esse o único escopo da jurisdição, entendendo-se que a jurisdição cumpria sua missão toda vez que se aplicasse a vontade concreta do direito objetivo. Ocorre, entretanto, que no estágio atual da ciência processual seria de uma pobreza indesejável limitar aos objetivos da jurisdição

somente ao escopo jurídico. Não que ele não seja importante, mas não é o único.

O escopo social da jurisdição consiste em resolver o conflito de interesses proporcionando às partes envolvidas a pacificação social. [...].

O escopo educacional diz respeito à função da jurisdição de ensinar aos jurisdicionados – e não somente as partes envolvidas no processo – seus direitos e deveres. (NEVES, 2019, p. 80).

Quanto ao escopo político da jurisdição, Neves (2019, p. 81) o divide em três vertentes:

Se presta a fortalecer o Estado. É claro que, funcionando a contento a jurisdição, o Estado aumenta sua credibilidade perante seus cidadãos, fortalecendo-se junto a eles. Politicamente, portanto, é importante uma jurisdição em pleno e eficaz funcionamento como forma de afirmar o Poder estatal;

a jurisdição é o último recurso em termos de proteção às liberdades públicas e aos direitos fundamentais, [...]. Na realidade, o Estado, como um todo, deve se preocupar com tais valores, mas, quando ocorre a concreta agressão ou ameaça, mesmo provenientes do próprio Estado, é a jurisdição que garante o respeito a tais valores;

(iii) incentivar a participação democrática por meio do processo, de forma que o autor de uma demanda judicial, ou ainda o titular do direito debatido, mesmo que não seja o autor (por exemplo, os direitos transindividuais), possa participar, por meio do processo, dos destinos da nação e do Estado. O exemplo mais claro do que se afirma é a ação popular, por meio da qual qualquer cidadão pode desfazer ato administrativo lesivo ao Erário Público, bem como condenar os responsáveis ao ressarcimento. [...]. Por outro lado, nas ações coletivas, em especial nas que tutelam direitos difusos, determina-se a espécie de sociedade em que estaremos vivendo. (Grifo meu).

As divisões de escopo político acima citadas contêm o fortalecimento do Estado, a jurisdição como proteção dos direitos fundamentais e a participação democrática. Nesse sentido, somada a abrangência do escopo social e educacional, compreende-se que a jurisdição se estende para além do escopo jurídico; logo, não se trata apenas da aplicação concreta da vontade do direito.

E, prosseguindo nessa análise de jurisdição, Neves (2019, p. 81) destaca que uma das principais características da jurisdição é o caráter substitutivo,

[...] a jurisdição substitui a vontade das partes pela vontade da lei no caso concreto, resolvendo o conflito existente entre elas e proporcionando a pacificação social. Para Ovídio (2000, p. 41), o caráter substitutivo da jurisdição decorre de um pressuposto inerente à atividade jurisdicional, que é o fato do monopólio de jurisdição.

Se a lei é vigente e prescreve tal conduta, a jurisdição vai substituir a conduta adotada ao arrepio da lei. Um exemplo interessante é que “[...] havendo um contrato

de empréstimo inadimplido, se sendo a vontade da lei o pagamento de tal dívida, a jurisdição terá condições de substituir a vontade do devedor (de não pagar) pela vontade da lei (realização do pagamento)” (NEVES, 2019, p. 81).

Cabe destacar que o Novo Código de Processo Civil (NCPC) manteve a separação do direito processual dividindo os procedimentos especiais em dois grupos: jurisdição contenciosa e voluntária. Nessa linha, ensina o ilustre processualista Humberto Theodoro Júnior (2018, p. 473):

A designação “jurisdição voluntária” tem sido criticada porque seria contraditória, uma vez que a jurisdição compreende justamente a função pública de compor litígios, o que, na verdade, só ocorre nos procedimentos contenciosos. Na demanda “jurisdição voluntária”, o Estado apenas exerce, por meio de órgãos do judiciário, atos de pura administração, pelo que não seria correto o emprego da palavra jurisdição para qualificar tal atividade. No entanto, a expressão é tradicional, não só entre nós, como no direito europeu.

Existe a jurisdição sem o caráter substitutivo, quando as partes buscam o Judiciário e não estão em litígio, conflito, pelo contrário, quando há vontade convergente na busca da solução. Neste caso, não haverá a incidência do caráter substitutivo, não se realiza a substituição da vontade das partes, atuando o Judiciário apenas para homologar um acordo entre as partes. Por exemplo:

Se parte da doutrina no âmbito do processo civil como Wache, Rosemberg e Andrioli entende que a finalidade precípua da jurisdição seria a aplicação do direito objetivo, para ZANZUCHI²⁴ a realização do direito objetivo não é uma atividade privativa ou específica da jurisdição. (NEVES, 2019, p. 82).

Tanto o administrador quanto o juiz julgam. O administrador, porém, formula um juízo sobre a própria atividade, o juiz, ao contrário, julga uma atividade alheia (CHIOVENDA²⁵ apud SILVA, 2000, p. 28). A atualidade do problema conceitual da jurisdição deriva de duas questões:

A teoria constitucional moderna pressupõe, como princípio legitimador do Estado democrático, a divisão dos poderes estatais, que deverão ser exercidos por autoridades independentes entre si, de tal modo que as

²⁴ Zanzuchi, *Diritto processuale civile*, v.1, p. 7, citado por Ovídio Batista p. 30.

²⁵ Segundo Ovídio Batista da Silva (2000, p. 28), “[...] a doutrina de CHIOVENDA é aceita por inúmeros processualistas, dentre os quais cabe destacar CALAMANDREI, UGO, ROCCO, ANTONIO SEGNI, ZANZUCHI e, dentre nós, particularmente, J.J. CALMON DE PASSOS, MOACYR AMARAL DOS SANTOS E CELSO BARBI”.

funções administrativas de **gestão do próprio Estado**, a função legislativa e a função jurisdicional sejam atribuídas a poderes mais ou menos autônomos. Este dogma da separação de Poderes, segundo o qual os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário haveriam de ser independentes e harmônicos entre si, tem origem próxima na doutrina de MONTESQUIEU, tendo sido universalizado pela Revolução Francesa. (SILVA, 2000, p. 24, grifo meu).

A partir da judicialização das demandas relativas ao direito urbanístico e à aplicação do planejamento urbano, é preciso compreender, à luz de Ovídio Batista, que o crescimento do Estado moderno está ligado ao monopólio da produção e aplicação do Direito, portanto à criação do Direito, seja em nível legislativo, seja em nível jurisdicional.

Nesse sentido, segundo Bobbio (2005, p. 8), “[...] os direitos não nascem todos de uma vez, nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem [...] ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências”.

Sempre haverá essa dinâmica de novas legislações e novas judicializações, não se tratando nesta tese de uma situação imutável. A vigência da nova ordem urbanística e de novos planejamentos é exemplo dessas dinâmicas próprias do Estado moderno; todavia o resultado dessa judicialização tem suas consequências.

2.2. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

É importante destacar que esta tese aborda as decisões judiciais no planejamento urbano sob o princípio da separação dos poderes – divisão de funções que deve ser entendida de modo que cada poder exerça sua função típica. A competência de cada poder, segundo Humberto Ávila, conforme a Constituição Federal, pode ser determinada no seguinte sentido:

Assim, ao legislador cabe primordialmente introduzir as fontes do Direito ou os diplomas normativos – as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as resoluções e assim por diante. Sua função típica é, pois, editar os fundamentos relativos as normas gerais, abstratas e prospectivas [...].
Ao administrador cabe primariamente executar aquilo que foi estabelecido pelo legislador e definir, dentro dos limites por este traçados, as políticas públicas e seu plano de governo. [...].
Por fim, ao julgador cabe ordinariamente, quando provocado, interpretar as disposições constantes dos diplomas normativos editados pelo legislador e

aplicar o resultado da interpretação a casos concretos. Sua função precípua consiste, por conseguinte, na interpretação das fontes do Direito e na concretização de normas gerais, abstratas e prospectivas a casos concretos que lhe sejam submetidos. (ÁVILA, 2019, p. 22).

O Poder Judiciário julga quando provocado, conforme dispõe o Código de Processo Civil; todavia, invoca-se por consequência os atos do Poder Executivo quando este não realiza seus atos típicos administrativos, conforme decisões judiciais acerca da omissão do Poder Executivo.

Por isso a importância de abordar de maneira sintética o debate em torno da judicialização da política, que pode ser expresso de duas maneiras:

1) normativa, que aborda a chamada supremacia da Constituição sobre as decisões parlamentares majoritárias. Essa discussão é de grande importância teórica e avalia, entre outras coisas, os dilemas da evolução do constitucionalismo sobre o modelo tradicional (Westminster) de fazer-se política⁶, ou seja, o vasto debate entre democracia e constitucionalismo. Nessa linha de modo resumido, podemos destacar o debate normativo entre os que são a favor da judicialização, como Dworkin (2001) e Cappelletti (1993), os que são a favor desde que sejam expressos certos limites, como Habermas (1997) e Garapon (1999) e os que são contra, como Ely (1980) e

2) analítica, que se preocupa com o ambiente político e institucional, com as “polias e engrenagens” do processo político em questão. Portanto, está preocupada em como definir, medir e avaliar o processo de judicialização da política. O nosso trabalho dirige-se a e preocupa-se com a segunda abordagem. (CARVALHO, 2004, p. 116).

A discussão entre o direito e a aplicação das políticas públicas, aqui sob o enfoque do direito urbanístico, perpassa a referência à teoria da separação dos poderes. Segundo Silva (2008, p. 589), no modelo liberal clássico, no qual os juízes podiam ser considerados como simples “boca da lei”²⁶, seria impossível imaginar que o Judiciário pudesse intervir na realização de políticas públicas e, em alguns casos, até mesmo corrigi-las ou defini-las.

O Ministro Gilmar Mendes²⁷, já se posicionou sobre a violação do princípio da separação dos poderes:

²⁶ Cf. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, XI, 6 (apud SILVA, 2008).

²⁷ “O ministro Gilmar Mendes foi o relator das Suspensões de Tutela (STA) 175, 211 e 278; das Suspensões de Segurança 3724, 2944, 2361, 3345 e 3355; e da Suspensão de Liminar (SL) 47. [...] O ministro contou que ouviu diversos segmentos ligados ao tema na audiência pública sobre a saúde, ocorrida em abril de 2009. ‘Após ouvir os depoimentos prestados por representantes dos diversos setores envolvidos, ficou constatada a necessidade de se redimensionar a questão da judicialização do direito à saúde no Brasil, isso porque na maioria dos casos a intervenção judicial não ocorre em

Embora os direitos sociais, assim como os direitos e liberdades individuais, impliquem tanto direitos a prestações em sentido estrito (positivos), quanto direitos de defesa (negativos), e ambas as dimensões demandem o emprego de recursos públicos para a sua garantia, é a dimensão prestacional (positiva) dos direitos sociais o principal argumento contrário à sua judicialização. A dependência de recursos econômicos para a efetivação dos direitos de caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis. Nesse sentido, também se defende que a intervenção do Poder Judiciário, ante a omissão estatal quanto à construção satisfatória dessas políticas, violaria o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva do financeiramente possível. Suspensão Liminar 47/2010. (STF,2010).

Embora as decisões judiciais estejam baseadas no princípio da separação dos poderes, segundo Carvalho (2004, p. 115), o Judiciário vem ocupando um lugar estratégico no controle dos demais, principalmente do Executivo (TATE; VALLINDER, 1995; MARTY, 1999; WERNECK VIANNA, 1999; SANTOS, 2001). Carvalho (2004, p. 115) ainda destaca:

A grande maioria dos países ocidentais democráticos adotou o Tribunal Constitucional com o mecanismo de controle dos demais poderes. A inclusão dos Tribunais no cenário político implicou em alterações no cálculo para a implementação de políticas públicas. O governo, além de negociar seu plano político com o Parlamento, teve que se preocupar em não infringir a Constituição. Essa seria, de maneira bastante simplificada, a equação política que acomodou o sistema político (democracia) e seus novos guardiões (a Constituição e os juízes). No caso brasileiro, basta verificar as prerrogativas do controle de qualidade exercido Supremo Tribunal Federal.

Segundo Ovídio, é necessário saber o que é realmente a função jurisdicional e quais os seus limites, de tal modo que ela não seja, afinal, reabsorvida pelos demais poderes, em detrimento da liberdade e da garantia dos cidadãos. E destaca:

[...] é também fundamental a determinação do conceito de jurisdição porque, sendo o direito subjetivo concebido como um poder da vontade do seu titular, que poderá livremente exercê-lo de acordo com suas conveniências, usufruindo ou renunciando às vantagens que a lei lhe confere, ao tutelar seus próprios interesses, a atividade jurisdicional há de ser sempre provocada pelo titular do direito ou do interesse protegido pela lei. (SILVA, 2000, p. 25).

razão de uma omissão absoluta em matéria de políticas públicas voltadas à produção do direito à saúde, mas tendo em vista uma necessária determinação judicial para o cumprimento de políticas já estabelecidas', sublinhou" (SL nº 47/2010,STF, 2010).

Para Vianna et al. (1999) a judicialização das relações sociais não se trata, portanto, de atendimento de uma demanda reprimida, mas de uma ressignificação para a resolução do conflito. Assim a judicialização tem maior abrangência analítica que a judicialização. Para Rojo (2000, p. 38), há a obrigação dessa sociedade em inventar a autoridade num contexto em que se busquem novas formas de vínculos que lhe permita legitimar e resolver seus conflitos.

Nesse sentido, se abordamos aqui que a jurisdição é quando cabe ao Poder Judiciário emanar o direito; Habermas destaca as consequências que a materialização do direito traz para a divisão funcional dos poderes, situação que colocaria em risco a racionalidade do exercício do direito:

Nós tratamos pormenorizadamente da crítica ao direito desenvolvido pelos juízes, a qual se transforma em legislação implícita, colocando em risco a racionalidade do exercício do direito e sobre carregando a base de legitimação do Poder Judiciário. Porém o que mais causa inquietação é a insuficiente regulação da administração do ponto de vista do direito constitucional. É certo que a relação autoritária da administração com seus clientes foi substituída há muito tempo por uma relação de direito administrativo controlada pelos tribunais, a qual obriga os dois lados. Além disso, uma ampliação da reserva legal estendeu o domínio de competência da justiça administrativa. [...] onde não há intervenção, não há reserva legal; onde não há reserva legal, não há compromisso da lei e onde não há compromisso legal da administração não há controle legal através dos tribunais. (HABERMAS, 2003, p. 175).

O Poder Judiciário reconhece a impossibilidade de exercício do direito face à ausência de lei regulamentadora, quando a “Análise de dispositivos contidos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor municipal que indicam a necessidade de haver diploma legal específico para regulamentar o exercício do direito, o qual, inexistente ao tempo do aforamento, obsta o acolhimento da pretensão autoral²⁸.

Quanto à ausência de implementação de políticas públicas, a situação dos moradores de rua foi enfrentada pelo TRF 4ª Região, sugerindo a revisão do princípio da separação dos poderes face ao não cumprimento dos preceitos constitucionais pelos Poderes Legislativo e Judiciário no Brasil. É uma decisão

²⁸ (Apelação Cível, n.º 70082027905, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 25-09-2019).

inovadora, que afirma²⁹: [...] parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.

Extrai-se, ainda, o seguinte excerto da decisão supra citada:

DECISÃO: O entendimento que tem se consolidado, quanto à intervenção do Poder Judiciário em matérias relacionadas às políticas públicas, **é que o princípio da separação dos Poderes não pode servir como argumento para que se perpetuem omissões estatais, tomando-se em consideração, especialmente, a inafastabilidade da jurisdição** (inc. XXXV do art. 5º da Constituição). Assim, a ofensa irrazoável e manifesta a direitos por parte de qualquer Poder deve permitir a interferência do Poder Judiciário. Cabe fazer menção a julgado do Supremo Tribunal Federal em que se definiu que ao Poder Judiciário cabe, em bases excepcionais, determinar o cumprimento de políticas públicas, quando a omissão estatal comprometer a eficácia de direitos assegurados na Constituição. (grifo meu).

O julgado acima citado é de uma clareza solar acerca da posição do Poder Judiciário frente às situações de atuação irrazoável e neutra do gestor, se referindo aos outros poderes, e traz que a liberdade de quem está no mandato não é absoluta quando se trata de aplicação das políticas públicas.

Na linha do precedente TRF4, AG 5008958-37.2020.4.04.0000, acima citado, acerca da intervenção do Poder Judiciário para outorgar o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado, destacamos que um dos temas recorrentes sobre a jurisdição está relacionado à inércia, e este aspecto é percebido, por exemplo, no curso de tramitação de uma área irregular até a satisfação da regularização fundiária – informações que encontramos na pesquisa, como as decisões que serão abordadas no Capítulo 3. O exemplo demonstra que um inquérito civil instaurado pelo Ministério Público tramitou no período de 2009 a 2018, sendo que a prova dos autos indicou que, desde o ano de 2002, a área integrava o Programa de Regularização Fundiária; e, passados 18 anos, pouco se avançou na solução do problema. Outro exemplo foi o tempo de tramitação da ação de usucapião coletivo, para a qual, em Porto Alegre, do ajuizamento da demanda até a sentença, passaram-se 10 anos.

²⁹ (TRF4, AG 5008958-37.2020.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 30/05/2020). (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Logo, quanto aos escopos da jurisdição verifica-se que a execução de políticas públicas dependem de uma agir que, segundo o Poder Judiciário, se “agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, (...) aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado³⁰”.

"A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado 'livre espaço de conformação', segundo (KRELL, 2002, p.22-23).

2.3. INÉRCIA E OMISSÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA À LUZ DA DOCTRINA E DO PODER JUDICIÁRIO

Ao tratarmos da acepção de inércia, é preciso compreender que a inércia da jurisdição diz respeito tão somente ao ato de iniciar o processo, porque, ao ser provocada pelo interessado com a propositura da demanda judicial, a jurisdição já não será mais inerte (NEVES, 2019, p. 85). De fato, para os processualistas na área do direito processual civil, com base na legislação aplicável à jurisdição, à luz do art. 2º do Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.015, de 16 de março de 2015, “[...] o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei” (BRASIL, 2015a). Por isso, quando o tema do planejamento urbano ingressa no Poder Judiciário através de uma ação, a jurisdição já alteraria seu estado de inerte para provocada, e passa a ser impulsionada pela atuação oficiosa do juiz, aplicando-se a regra do impulso oficial.

³⁰ [...]. (TRF4, AG 5008958-37.2020.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 30/05/2020, grifos meus). (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Essa percepção de inércia, quando um morador aguarda por anos e anos a regularização do seu lote, está atrelada ao tempo da tramitação de um inquérito civil perante o Ministério Público, no âmbito do Poder Executivo, até a efetiva implementação de toda a regularização, que depende da disponibilidade orçamentária e do tempo de tramitação no Poder Judiciário, que está atrelado aos prazos processuais. Todavia, para Courtis (2008, p. 492), parte das objeções à justiciabilidade³¹ dos direitos sociais depende de uma realização progressiva, mediante alocações orçamentárias, adoção de leis e regulamentos, e por isso requer tempo e não pode ser alcançada imediatamente.

Mesmo que estivéssemos tratando de deveres ligados a uma realização progressiva, deve-se observar alguns parâmetros:

Confere ao Estado alguma liberdade de escolha dos meios para alcançar a realização plena, mas isso não quer dizer discricionariedade absoluta e – muito menos – indiferença em relação aos resultados. [...] Em diferentes sistemas e tradições jurídicas juízes exercem a tarefa de avaliar a forma com que tanto o poder regulatório concedido à administração ou ao poder executivo são exercidos. [...]. Por exemplo, se o objetivo escolhido pelos órgãos legislativo ou executivo é permitido constitucionalmente, os tribunais regularmente analisam se a parte da legislação ou regulação ignorou outro objetivo constitucional mandatária [...]. A agora famosa decisão Grootboom³² prolatada pela Corte Constitucional da África do Sul [...]. Baseando-se no direito constitucional de acesso a todos à moradia adequada, a Corte sustentou que o Estado teria que colocar em prática um plano compreensível e funcional para cumprir suas obrigações relacionadas ao direito à moradia. A Corte estabeleceu que para determinar o cumprimento dessas obrigações, três elementos devem ser considerados pelas autoridades: 1) a necessidade de tomar medidas legislativas, dentre outras, razoáveis, 2) a necessidade de alcançar a progressiva realização do direito e 3) os requisitos de usar recursos disponíveis. (COURTIS, 2008, p. 506-507).

Por isso a pesquisa busca as decisões sobre inércia sob a ótica do Poder Judiciário. Por exemplo, o Poder Judiciário, por meio de decisão proferida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ-RS), posicionou-se

³¹ Para Courtis (2008, p. 487), um dos temas tradicionalmente negligenciados em matéria de DESC (Direitos sociais, ou direitos econômicos, sociais e culturais) é a questão da justiciabilidade – ou seja, da possibilidade de pessoas que se consideram vítimas de violações a esses direitos ajuizarem demandas perante uma autoridade imparcial e requererem remédios legais ou reparação adequados em face de uma violação ou ameaça de violação a esses direitos.

³² Corte Constitucional da África do Sul. *The Government of the Republic of South Africa and others vs. Irene Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 de outubro de 2000.

no sentido de que não vai imiscuir-se na administração municipal, suprimindo omissão relativamente à iniciativa legislativa, conforme julgado abaixo nos seguintes termos:

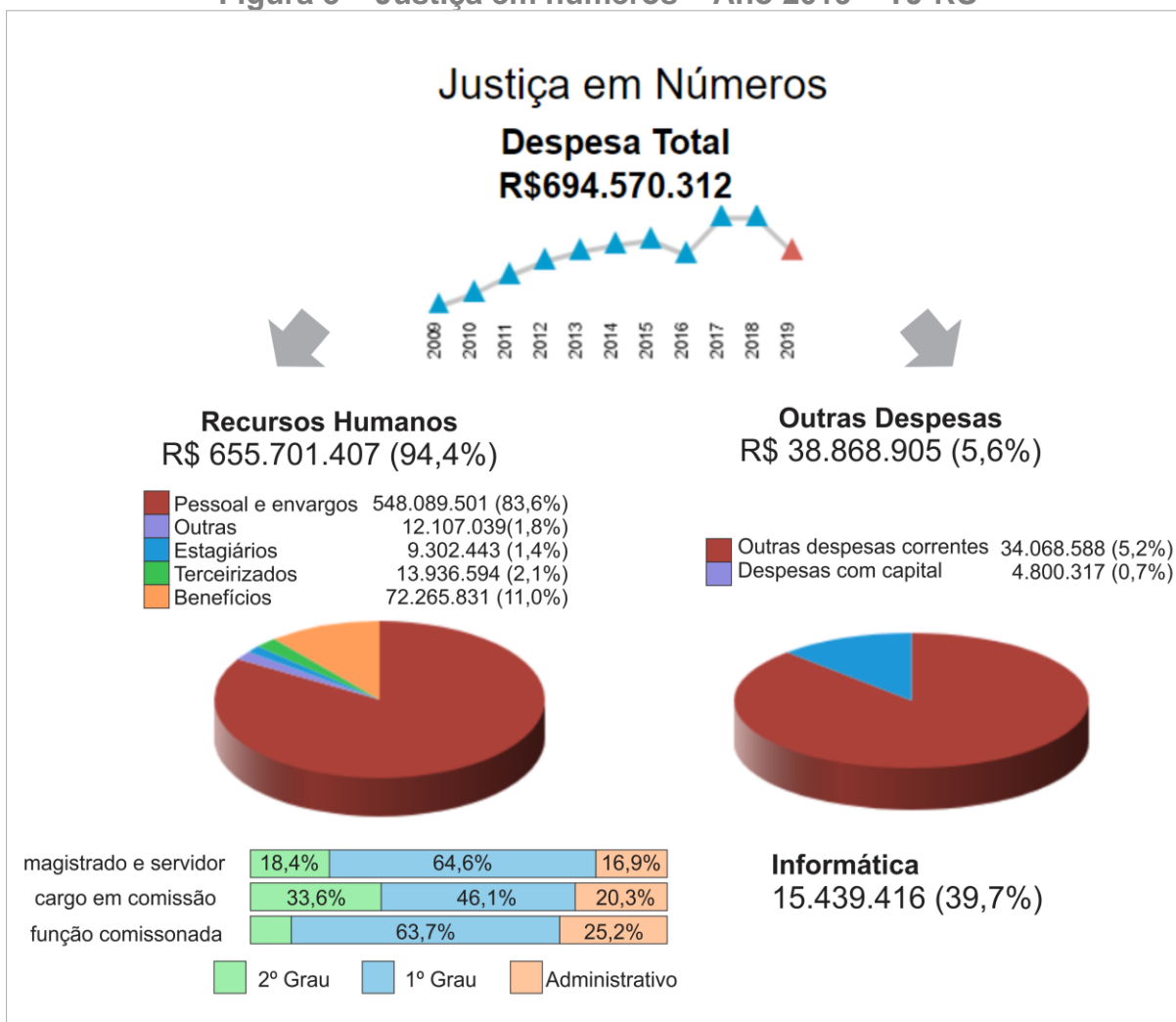
Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DIRETOR. IMPLEMENTAÇÃO QUANTO À ESTRATÉGIA DE CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DO ARTIGO 225, CAPUT, LEI MUNICIPAL n.º 2.392/06. ARTIGO 182, § 4º, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E FACULDADE DA ADOÇÃO DE TAIS INSTRUMENTOS PELOS MUNICÍPIOS. AUSÊNCIA DE INÉRCIA DA MUNICIPALIDADE. (...) **não autoriza venha o Poder Judiciário imiscuir-se na administração municipal, suprimindo omissão relativamente à iniciativa legislativa verificada**, notadamente quando a Constituição Federal faculta a adoção de tais instrumentos para cumprimento da função social da propriedade, nos termos do disposto no artigo 182, § 4º, Constituição Federal, não fosse a ausência de inércia do Poder Público Municipal, ante a elaboração de diplomas normativos compatíveis com as políticas e diretrizes do Plano Diretor e a elaboração de projetos de lei de visando à revisão do Plano Diretor e à instituição de instrumentos de indução ao desenvolvimento sustentável, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade urbana. (Apelação Cível, n.º 70080710999, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 27-03-2019, grifo meu).

Nesse sentido, segundo Courtis (2008, p. 488), uma série de objeções vem sendo opostas à justiciabilidade. Algumas vezes essa objeção é expressa com a afirmação de que esses direitos são meramente “aspiracionais” ou “programáticos” – ou seja, de que eles devem ser compreendidos como orientações para ação legislativa ou administrativa, mas não como regra ou princípios concretizáveis pelos juízes.

Logo, da decisão acima proferida, constata-se que o Poder Judiciário atua pela regra do impulso oficial, que, quando provocado, irá proferir decisão; todavia, o conteúdo decisório deixa claro que o Judiciário não tem o papel de imiscuir-se (intrometer-se ou tomar parte em algo que não lhe diz respeito) na atividade da administração municipal.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a despesa total do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, foi de R\$ 3.959.425.090,00 em 2019.

Figura 5 – Justiça em números – Ano 2019 – TJ-RS



Fonte: CNJ (2020).

Em ocorrendo o deslocamento de implementação de política pública para que seja proferido o direito pelo Poder Judiciário, também resultará em despesas, conforme as acima citadas, quando demandado.

Segundo Courtis (2008, p. 488), uma série de objeções vem sendo oposta à justiciabilidade. Algumas vezes essa objeção é expressa com a afirmação de que esses direitos são meramente “aspiracionais” ou “programáticos” – ou seja, de que eles devem ser compreendidos como orientações para ação legislativa ou administrativa, mas não como regra ou princípios concretizáveis pelos juízes.

Nessa linha, cabe destacar, que é matéria pacificada na jurisprudência brasileira que o Poder Judiciário não exerce o controle judicial em matéria *interna corporis*, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes:

Ementa: (...)VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DE INCOMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL AFASTADAS. PERDA PARCIAL DO OBJETO [...]. Ofensa à norma constitucional que impede o próprio processamento dos aludidos requerimentos. - Cenário em que se verifica interferência indevida do Poder Legislativo no Judiciário, sendo desrespeitado o princípio basilar da independência e harmonia entre os Poderes. Igualmente há indevida ingerência no Ministério Público, na Defensoria Pública e no Tribunal de Contas do Estado, os quais possuem garantia de autonomia financeira, administrativa e institucional. – **Quanto às disposições regimentais supostamente descumpridas, estas são de natureza interna corporis da Assembleia Legislativa, cuja interpretação não é passível de controle judicial, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. - Demonstrada a ofensa ao direito líquido e certo assegurado ao deputado estadual impetrante de participar de um processo legislativo em harmonia com a ordem constitucional, impõe-se a concessão da segurança.** MANDADO DE SEGURANÇA PARCIALMENTE EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA. UNÂNIME. (Mandado de Segurança Cível, n.º 70083463919, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 22-05-2020, grifo meu).

No mesmo sentido, outra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul acerca da matéria de cunho *interna corporis*, ressalta que a prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento subtrairia de outros Poderes da República, sem justificativa plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos.

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO QUE REEDITA MATÉRIA JÁ REJEITADA PELA CÂMARA DE VEREADORES. MESMA SESSÃO LEGISLATIVA. QUESTÃO INTERNA CORPORIS. DESCABIMENTO DO CONTROLE PREVENTIVO DA CONSTITUCIONALIDADE DE ATO LEGISLATIVO EM FORMAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. Os atos de parlamentares, na elaboração de leis, na votação de proposições ou na administração do Legislativo integram a categoria de 'atos de autoridade' e, por isso, se expõem a mandado de segurança, desde que infrinjam qualquer princípio ou regra constitucional ou normas regimentais da corporação. No caso dos autos, discute-se a constitucionalidade de projeto de lei, cuja matéria já fora rejeitada em anterior projeto de iniciativa do Prefeito Municipal, tratando de IPTU, não

podendo ser reapreciada na mesma sessão legislativa, nos termos do art. 67 da Constituição Federal. Ou seja, há violação em tese de dispositivo constitucional de reprodução obrigatória pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. A quem cabe originalmente o exame da constitucionalidade de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo é uma das Comissões da Câmara de Vereadores. Conforme entendimento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrai de outros Poderes da República, sem justificativa plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Agravo provido. (Agravo de Instrumento, n.º 70076322163, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 20-06-2018).

Por isso, quando se tratar de assuntos *interna corporis*, não haverá o controle do Poder Judiciário.

Sobre a política de habitação, destaca-se a decisão na Corte Constitucional da África do Sul, que revelou em relação à comunidade Grootboom, que o Estado demonstrou uma política irrazoável e inconstitucional:

[...] que o Estado tinha um dever legal de colocar em prática um plano de ação para as pessoas desabrigadas pois o exame da política de habitação revelou que esta focava em política de longo prazo, julgando a corte uma política irrazoável e inconstitucional. (COURTIS, 2008, p. 508).

O Supremo Tribunal Federal (STF), através do voto do ministro Celso de Mello, analisando o papel do Estado quando descumpridor da Constituição Federal, prolatou a seguinte decisão:

[...] comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (ADPF-MC 45/DF, relator Celso de Mello, DJ 29.4.2004). (BRASIL, 2004).

A ementa da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) quanto a legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental, foi assim apreciada quanto a dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal: “inoponibilidade do

arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). (ADPF-MC 45/DF, relator Celso de Mello, DJ 29.4.2004). (BRASIL, 2004).

Compreende-se, por meio do julgado acima citado, que, em razão do princípio da separação dos poderes, não seria atribuição, por exemplo, do STF implementar políticas públicas, pois se trata de atribuições do Executivo. Todavia, destaca o ministro, será legítima a intervenção do Poder Judiciário: “[...] se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático”. (ADPF-MC 45/DF, relator Celso de Mello, DJ 29.4.2004). (BRASIL, 2004).

Segundo o voto do Ministro Gilmar Mendes, na Suspensão Liminar (SL) n.º 47/2010, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF:

“Como tenho analisado em estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de excesso (Übermassverbot), mas também uma proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot) (Claus-Wilhelm Canaris, Grundrechtswirkungen um Verhältnismässigkeitsprinzip in der richterlichen Anwendung und Fortbildung des Privatsrechts, JuS, 1989, p. 161)”. (Suspensão de Liminar 47/2010). (BRASIL, 2010).

Cabe registrar que não se trata apenas de considerar a inércia do ente Município na implementação das políticas públicas urbanas, quando se sabe que a

atuação de quem parcela o solo, de forma ilegal, é uma conduta criminal contra a Administração Pública, à luz do art. 50 da Lei 6.766/79:

CAPÍTULO IX
Disposições Penais

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Considera-se crime qualificado se cometido nas seguintes circunstâncias:

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei n.º 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei n.º 9.785, de 1999)

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis. (BRASIL, 1979).

Logo, é crime efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente. Registra-se a diferença entre loteamento irregular, clandestino e autoproduzido:

Quadro 7 – Definição de loteamento irregular, loteamento clandestino e assentamentos autoproduzidos

Regularização Fundiária:	Definição:
Loteamentos ou áreas irregulares	Quando os loteadores providenciam junto à Prefeitura a aprovação do seu loteamento e, depois de consegui-la abandonam o caminho da legalidade e enveredam para a ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado mas sem a inscrição no Registro de Imóveis, quer desrespeitando o plano aprovado de mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldades aos compradores de lotes, sob vários aspectos, inclusive quanto à obtenção da licença para edificá-los.
Loteamentos Clandestinos	Quando loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não tem domínio.

Fonte: Silva, (2012, p.338).

A jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça (STJ) considera o poder-dever do Município em fiscalizar: “Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada. Precedentes: AgRg no AREsp 446.051/SP, REsp 1170929/SP, REsp 432.531/SP, REsp 448.216/SP, REsp 131.697/SP”.

A responsabilidade é subsidiária do Município na regularização quando o loteador se mantém inerte, conforme já apreciou o TJRS: “(..) Dentro da sistemática criada pela Lei 6.766/1979 (art. 40), a responsabilidade do município pela regularização lato sensu do loteamento é subsidiária, tal qual estabelecido pela sentença, sendo certo a necessidade de inicialmente cobrar do loteador o cumprimento da obrigação que a legislação de regência lhe impõe para, depois, em caso de não cumprimento, exigir do ente municipal a execução de seu dever, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público. 2. Caso em que instado a realizar a regularização do loteamento, o loteador quedou-se inerte e as diligências realizadas indicam que o loteador não possui patrimônio apto a fazer frente à

execução, mostrando-se, cabível, portanto, o redirecionamento da obrigação ao devedor subsidiário, sem prejuízo da ação regressiva em face do loteador”³³.

Segundo Rojo (2000, p. 105), junto ao princípio da separação dos poderes e independência de poderes opera o sistema de freios e contrapesos:

En realidad, el poder no se divide em três ramas a quienes se atribuiria funciones específicas. Los poderes sólo pueden equilibrarse cuando comparten los mismos dominios. Em efecto, junto al principio de la separación e independencia de poderes opera el sistema de frenos y contrapesos, de manera que conviene hacer algunas precisiones sobre el sentido de esa independencia de los poderes del Estado. En primer lugar, que los poderes – Ejecutivo, Legislativo Y Judicial – sean independientes, no quiere decir que estén desvinculados. Por el contrario, como se trata de entidades homogéneas o equivalentes por naturaliza (poderes independientes del Estado), lo que los constituye como parte de un todo y da sentido a su independencia recíproca es que deben operar vinculados entre sí.

La función de legislar, es decir de dictar normas - em principio generales – caracteriza al Poder Legislativo. La función de administrar, es decir de ordenar y distribuir recursos y roles em el marco de esas normas, es tarea del Poder Ejecutivo. La función de interpretar, tanto las normas que se dicten legislando, como el uso que de ellas se hace administrando, es la función de los jueces.

Conforme o STJ, em julgado paradigmático,

Inexiste incompatibilidade mortal entre direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ponto de a realização de um pressupor o sacrifício do outro, falso dilema que nega a própria essência ética e jurídica do direito à cidade sustentável (Lei 10.257/2001, art. 2º, I).

Conforme o julgado abaixo, o Poder Judiciário invoca que a moradia é um direito humano fundamental no Estado Social de Direito, e ressalva que isso não quer dizer absoluto, pois encontra esse diálogo harmônico com o direito à saúde, por exemplo:

(...) Na hipótese dos autos, quanto aos carentes de tudo, que construíram suas casas estritamente residenciais antes da autuação e interdição pelo Ibama, **cabará ao Município omissis assegurar-lhes apoio material, inclusive "aluguel social", e prioridade em programas habitacionais, dever esse não condicionante nem impeditivo da execução imediata da**

³³ (Agravo de Instrumento, n.º 70083898932, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 28-07-2020).

ordem judicial de remoção das construções ilegítimas. Tal fato indica ser descabido ao Poder Judiciário, sem lei e, pior, contra lei existente, regularizar ocupações individualmente - edificação por edificação -, mais ainda na posição de órfão de cautelas e estudos técnicos exigíveis da Administração, quando se propõe a ordenar o caos urbanístico das cidades.

(REsp 1782692/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019, grifos meus).

A grande quantidade de áreas irregulares em Porto Alegre e a indisponibilidade orçamentária e jurídica de solução a curto prazo poderiam suscitar um apontamento de omissão do Estado?

Conforme Steigleder (2017, p. 194):

Em se tratando de *omissão* do Poder Público quanto ao funcionamento de serviço público que, na hipótese da degradação ambiental, consubstancia em deficiência do exercício do poder de polícia na fiscalização das atividades poluidoras e na concessão de autorização de autorizações administrativas e licenças ambientais, há divergência doutrinária.

No tocante à violação de direitos fundamentais, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos considerou que o governo da Nigéria violou o direito à moradia no caso Social and Economic Rights Action/Center for Economic and Social Rights v. Nigéria. Segundo Courtis (2008, p. 494):

Em grau mínimo, o direito a abrigo obriga o governo nigeriano a não destruir os lares de seus cidadãos e a não obstruir os esforços individuais ou comunitários de reconstrução das casas perdida. A obrigação do Estado de respeitar o direito à moradia requer isso, e, assim, todos os seus órgãos, e agentes devem abster-se de realizar, financiar ou tolerar qualquer prática, política ou medida legal que viole a integridade individual ou infrinja a sua liberdade de usar esse material ou outros recursos disponíveis da forma que considere mais apropriada para satisfazer necessidades de habitação de cada indivíduo, da família, do lar ou de comunidades [...].

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, quanto à realização do serviço público, “[...] se a atividade for clandestina, a responsabilidade do Poder Público é Subjetiva [...] e somente incide nas situações de falta de serviço público: o serviço não

funciona, funciona mal ou tardiamente” (MELLO, 1999³⁴ apud STEIGLEDER, 2004, p. 220).

A relevante produção de decisões judiciais contida nos acórdãos conduz essa tese à análise do posicionamento jurídico sobre o papel da jurisdição frente ao urbanismo e planejamento.

Nos casos em que houve a omissão do Poder Executivo, o Poder Judiciário assim se manifestou:

Conforme já assentado pelo STF, o Poder Judiciário exerce uma dimensão política da jurisdição constitucional, sendo que no caso de omissão de implementação de políticas públicas essenciais e necessárias à sociedade, incumbe ao Judiciário sanar essa afronta à Carta Magna. (RIO GRANDE DO SUL, 2015a)³⁵.

Nesse mesmo sentido, o STF já se manifestou que sequer há violação de princípio da separação de poderes quando o Poder Judiciário proferir a jurisdição:(...)O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. Agravo regimental não provido.³⁶

Outra decisão também importante em o Poder Judiciário não aplica o Princípio de Separação dos Poderes (...)“Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais. Precedentes. Agravo regimental desprovido³⁷.

Logo, depreende-se que, na ausência da execução de políticas públicas pelo Poder Executivo, haverá a interferência do Poder Judiciário quanto à jurisdição

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

³⁵ Acórdão TJRS n.º 70063823140. Relatora Des. Matilde Chabar Maia. 2015.

³⁶ (Agravo de Instrumento, n.º 70083898932, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 28-07-2020).

³⁷ (RE 634643 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 26/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 10-08-2012 PUBLIC 13-08-2012, grifo meu). (BRASIL, 2012b).

(dizer o direito) em relação à ausência de políticas públicas não cumpridas e garantidas constitucionalmente.

Segundo Rojo (2000, p. 97), “La justicia parece ser convocada al mismo tempo como un medio de cumplir la promesa democrática y como una forma de retardar la que se nos presenta como su concreción ‘real’”.

E conclui Rojo (2000, p. 97) sobre o novo papel da justiça: “El nuevo papel de la justicia es la expresión tanto de la emergencia de un nuevo poder como el símbolo del vacío de poder, tanto un desplazamiento de su institución simbólica cuanto la angustia de su posible desaparición”.

De fato, é função precípua do Poder Executivo a gestão das políticas públicas, entre essas, a do planejamento urbano, e tal tarefa exige a observância do princípio da legalidade e transparência na conduta dos atos. Nos últimos anos, diversos instrumentos jurídicos entraram em vigência para atender a transparência, vide Lei n.º 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e a Lei n.º 13.460/2017 (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Há a obrigação dos Poderes Executivo e Legislativo de implementação de ouvidoria como meio de ligação entre o usuário e a Administração e a elaboração da carta de serviços³⁸, bem como relatório de gestão das políticas públicas.

Há um importante destaque dos destinatários da regularização fundiária: as crianças. Embora possuam guarida constitucional quanto ao princípio da dignidade humana, estão atreladas a demora e omissão no processo de regularização. Segundo Mayumi Souza Lima (1989, p. 14), no livro *A cidade e a Criança*:

O espaço deixa de ser apenas um material construído ou organizado para ganhar significados que as relações ajudam a estabelecer. “As casas, os

³⁸ Lei 13.460/2017. Art. 7º: “Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. § 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. § 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a: I - serviços oferecidos; II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; III - principais etapas para processamento do serviço; IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; V - forma de prestação do serviço; e VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço” (BRASIL, 2017b).

caminhos, as cidades são espaços da criança que transcendem as suas dimensões físicas e se transformam nos entes e locais de alegria, de medo, de segurança, de curiosidade, de descoberta”.

Para exemplificar a situação da demora na implantação de políticas públicas e de reconhecimento dos direitos fundamentais, como o direito social à moradia, destacam-se algumas áreas em Porto Alegre, como estudo de caso.

2.3.1. Loteamento clandestino Cecílio Monza, duração da tramitação do inquérito civil e da ação civil pública

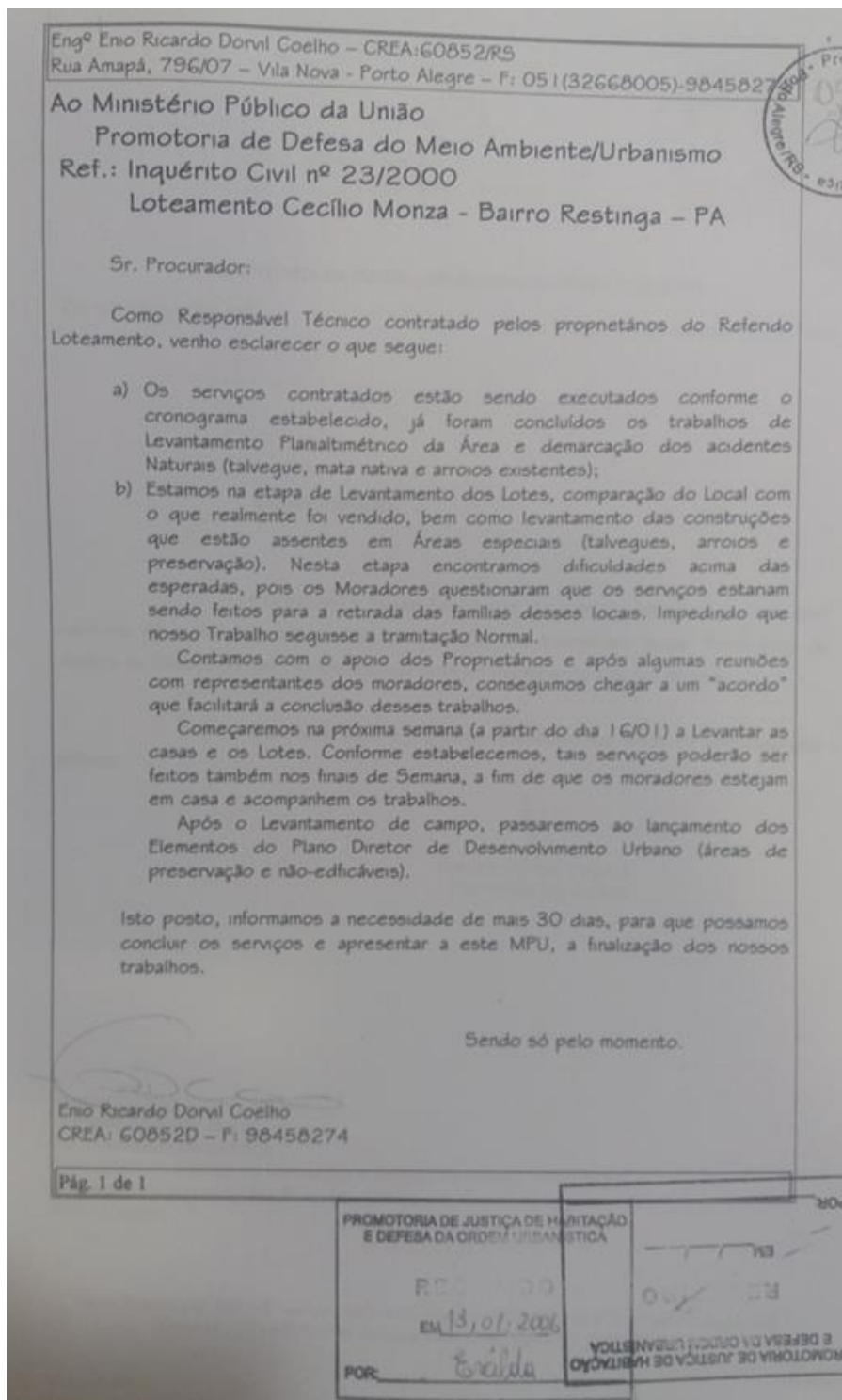
Em 17 de junho de 2007, foi instaurado na Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística o Inquérito Civil sob o n.º 19/2007, para investigar potencial infração à ordem urbanística no Loteamento Cecílio Monza, localizado no Beco Cecílio Monza, Morro São Pedro, Bairro Restinga, na altura de terras pertencente aos herdeiros de Marina Velho Rocha (conforme matrícula n.º 77.686). Segundo dados extraídos da ação civil pública, processo judicial n.º 001/1.07.0226026-0³⁹, ajuizada em 27 de setembro de 2007, residem 88 famílias na área de 24 hectares.

Desde 2000 já havia a investigação sobre a venda irregular de lotes, e, perante o Ministério Público, os moradores apresentaram laudo técnico com levantamento planialtimétrico da área e demarcação dos acidentes naturais (talvegue, mata nativa e arroios existentes).

Na ocasião houve o levantamento dos lotes e a comparação do local com o que foi vendido, conforme o relatório que segue.

Figura 6 – Laudo técnico

³⁹ Até dia 2 de novembro de 2020 ainda não havia sido prolatada a sentença no processo n.º 001/1.07.0226026-0.



Fonte: Imagem extraída do processo n.º 001/1.07.0226026-0.

Figura 7 – Rua Beco Cecílio Monza



Fonte: Imagem extraída do processo n.º 001/1.07.0226026-0.

Do ano 2000, com a abertura do Inquérito Civil no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, até abril de 2018, permanece clandestino o loteamento. O ajuizamento da ação civil pública ocorreu em 27 de setembro de 2007 e sequer houve a citação de todos os réus (Processo n.º 001/1.07.0226026-0) até abril de 2018.

Esse loteamento clandestino, além da demora na regularização fundiária na via judicial, apresenta uma situação que Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro vem analisando sobre o quadro urbano no Brasil, referindo-se a dois quadros distintos: o campo da política urbana e o da preocupação com a qualidade ambiental. Segundo Ribeiro: “No texto constitucional, de forma clara dois caminhos paralelos são

trilhados pela preocupação com a garantia de acesso à cidade para todos, campo da política urbana, e pela preocupação com a qualidade ambiental”.

O inquérito civil do Loteamento Clandestino Cecílio Monza, no Ministério Público – RS, nasce de uma denúncia ambiental e não da venda clandestina de lotes, o que demonstra o quanto meio ambiente e urbanismo não estão integrados, seja na Constituição, seja na instrumentalização do reconhecimento do direito à moradia.

2.3.2. Quilombo Urbano Chácara das Rosas

Outra decisão judicial que se destaca no âmbito da justiça federal trata da matéria relativa à propriedade. Esta não é conferida a título individual, mas sim coletivo, e coletivo em sentido estrito e amplo, conforme a ação civil pública sob o n.º 5005268-43.2016.4.04.7112 (Processo Eletrônico – E-Proc V2 – RS), Juízo Substituto da 9ª VF de Porto Alegre sobre o Quilombo Urbano Chácara das Rosas.

Figura 8 – Quilombo Urbano Chácara das Rosas



Fonte: Tipa Júnior (c2000-2020).

A história do Quilombo Chácara das Rosas, conforme se extrai do trecho da sentença judicial, tem a seguinte origem:

A origem do Quilombo Chácara das Rosas vem do Quilombo Manoel Barbosa, em Barro Vermelho, zona rural de Gravataí. Uma de suas 12 filhas, a fundadora da Chácara, Rosalina Barbosa de Jesus, casou com João Maria Genelício de Jesus, em 1926, e os dois se mudaram para o espaço onde hoje está situado o Quilombo. Localizado em uma área rural, era comum plantações de flores e hortigranjeiros no Quilombo. No entanto, a crescente urbanização de Canoas fez com que a área perdesse suas características. Em 20 de novembro de 2009, a Associação Quilombola Chácara das Rosas recebeu a primeira titulação de quilombo urbano do Brasil. No local de 3,6 mil metros quadrados, vivem 24 famílias que não lutam mais por liberdade, mas sim pela garantia da continuidade da história e pelo reconhecimento e resgate do que foi perdido ao longo dos anos. (JESUS, 2015).

Destacamos os fundamentos da sentença onde há o reconhecimento de um direito fundamental de terceira geração, e que por pertencer a uma minoria vulnerável, mereceu proteção estatal:

Evidencia-se que o objetivo visado pelo legislador constituinte não foi o de conferir um direito individual de propriedade tal como ordinariamente reconhecido na legislação civil, mas o de criar um instituto que, ao mesmo tempo em que protege os modos de criar, fazer e viver dessa minoria étnica e cultural, permite, ao conferir a titularidade dos imóveis que ocupavam à coletividade e não ao indivíduo isolado, que essas comunidades tenham garantidas a sua reprodução física, social, econômico e cultural (art. 2º §2º do Decreto n.º 4.887/2003). (...)isso decorre que o direito fundamental dos quilombolas assegurado no artigo 68 do ADCT também visa à salvaguarda dos interesses transindividuais de toda a população brasileira. Aliado a esses argumentos, constata-se que a Associação Remanescente de Quilombo Chácara das Rosas possui como descrição de sua atividade no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ): "atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte".Destarte, tem-se que as associações remanescentes de quilombo são entidades culturais e, no sentir dessa magistrada, deve ser dado tratamento idêntico às instituições com fins culturais do que é dado às instituições de educação e de assistência social. (Ação civil pública sob o n.º 5005268-43.2016.4.04.7112, Processo Eletrônico - E-Proc V2 – RS, grifo meu).

Portanto, denota-se que as legislações do urbanismo, embora vigentes, têm seu processo de implementação fragmentado no exercício dos poderes de acordo com as suas competências, mas que, de fato, somado todo o período de tramitação, resulta-se em um processamento por décadas, muitas vezes, até a sua efetividade de implantação. Neste caso, o Poder Executivo aguarda a sentença do Poder Judiciário, e o Poder Judiciário, por sua vez, aguarda o trâmite das fases processuais de citação, de defesa, de prolação de sentença e execução. Os

instrumentos dados, a partir da legislação, não são efetivos e céleres no reconhecimento do direito do acesso a moradia.

Típica situação da inércia que tem como consequência a atividade jurisdicional, e esta se desenvolve através da ação. Segundo Silva (2000, p. 27):

[...] é possível identificar na doutrina de CHIOVENDA, os seguintes elementos. A soberania estatal pressupõe duas funções bem distintas, uma delas destinada a produzir o direito, ou seja, legislar; a segunda destinada a atuá-lo. A atuação da vontade da lei, porém quando feita pelo administrador, é bem diferente da maneira como o juiz a realiza. Este tem como objeto de seu agir a lei: “em outros termos, o juiz age atuando a lei; a administração age em conformidade com a lei: o juiz considera a lei em si mesma; o administrador é uma atividade primária ou originária; a jurisdição é uma atividade secundária ou coordenada. (Instituições de direito processual civil, v. 2, p. 12).

Outra área que se destaca o longo período de tramitação de regularização de loteamento é o Loteamento Clandestino Marcos Klassman, apresentado abaixo.

2.3.3. Loteamento Marcos Klassman

No caso do Loteamento Clandestino Marcos Klassman e de outros loteamentos, houve tentativa de transformar as áreas ocupadas em AEIS (Área Especial de Interesse Social), conforme Anexo C. Os despachos para desocupação de uma área foram exarados pelo Poder Judiciário nos seguintes termos:

Nota de Expediente n.º 724/2014. Publicada em 14.08.2014. Vara Cível do Foro Regional Alto Petrópolis da Comarca de Porto Alegre. Processo n.º 001/1.12.0184510-7⁴⁰:

A situação que se vê retratada nestes autos é intolerável. Uma ordem judicial de desocupação foi deferida há quase um ano e até o momento não foi cumprida. O apoio policial à ação dos oficiais de justiça constitui dever legal, não podendo ser contingenciado por conveniência administrativa ou de qualquer outra natureza invocada pela autoridade policial.

COM URGÊNCIA, expeça-se novo mandado de reintegração de posse. Renove-se a intimação do Comandante da Brigada Militar, desta vez por mandado, para providenciar na disponibilização do efetivo necessário ao cumprimento da medida, em 15 dias, sob pena de multa de 10% sobre o valor da causa atualizado [...].

Considerando o desinteresse da parte autora em vender a área objeto da ação, assim como de audiência conciliatória, aliado ao fato de que o DEMHAB, junto com a manifestação de fl. 367, não trouxe qualquer

⁴⁰ No Processo n.º 001/1.12.0184510-7 houve a suspensão do feito pelo prazo de um ano, a contar de 26 de julho de 2018, possibilitando às partes a efetivação dos acordos noticiados. O processo permanece suspenso ainda não prolatada a sentença em 10.11.2020.

documento que demonstre ação efetiva para aquisição da área e de construção de moradias, nos moldes do programa Minha Casa Minha Vida, intime-se o Sr. Oficial de Justiça a dar integral cumprimento à medida reintegratória.

Figura 9 – Loteamento Clandestino Marcos Klassman



Fonte: Furquim⁴¹ (2014).

Tem-se as seguintes informações sobre o Loteamento Marcos Klassman:

- a) Local: Rua Professor Augusto Osvaldo Thiessen n.º 285, Bairro Rubem Berta, Porto Alegre -RS;
- b) Quantidade de famílias: 450;
- c) Situação do processo em abril de 2018: Processo suspenso para tentativa de acordo;
- d) n.º processo judicial: 001/1.12.0184510-7;
- e) Tipo de ação: Reintegração de posse;
- f) Data da propositura da ação: 08 de agosto de 2012.

Com iminência de cumprimento de reintegração de posse, percebe-se nesse loteamento a demora na regularização, tentativa de instituir a área como AEIS, Poder Judiciário analisando a demanda, omissão do Poder Executivo e a demora no cumprimento da decisão judicial no âmbito do Poder Judiciário.

⁴¹ FURQUIM, Ramiro. **Sul 21**, 2014.

Apresenta-se nesta tese outra área cujo inquérito civil tramitou de 2009 a 2018, também resultando uma implementação de políticas públicas inerte.

2.3.4. Vila Mariano de Mattos I

A área ocupada, denominada de Vila Mariano de Mattos I, que se localiza na rua Mariano de Mattos, n.º 421, 427 e 467, na quadra configurada pela Rua Mariano de Mattos, Travessa Nadir, Travessa Dona Ida e Travessa Dezenove de Março (via parcialmente implantada), no Bairro Santa Tereza, Porto Alegre, encontra-se consolidada há muito tempo.

Figura 10 – Vila Mariano de Mattos I



Fonte: Google Earth (VILA MARIANO, c2020).

Segundo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos embargos declaratórios em ação civil pública, destaca que o Inquérito Civil tramitou de 2009 a 2018 e que passados 18 (dezoito) anos, pouco foi feito, caracterizando a omissão municipal, ainda:

(...)Incumbe ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigos 30, VIII, e 182 da Constituição Federal). Cabe ao

Município, ainda, o dever de executar as obras de infraestrutura básica, que confirmam aos cidadãos condições mínimas de saúde e de moradia. 4. A responsabilidade do Município de Porto Alegre não se afasta em razão das atribuições do DEMHAB, autarquia responsável pela política habitacional de interesse social do município. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESACOLHIDOS. (Embargos de Declaração Cível, n.º 70084265412, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 27-08-2020). (RIO GRANDE DO SUL, 2020c).

2.3.5. Vila Operária – Primeira usucapião coletiva em Porto Alegre.

A primeira usucapião coletiva ajuizada pelo Município de Porto Alegre tramitou durante 10 anos até a prolação da sentença. A usucapião era o instrumento vigente e moroso para os direitos coletivos até a entrada em vigor da usucapião coletiva, através do art. 10 do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/01:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001).

A regularização fundiária da Vila Operária, a partir da posse mansa, pacífica e ininterrupta dos autores desde a década de 1970, com ajuizamento da ação de usucapião coletivo em 29 de agosto de 2003, sentença prolatada em 19 de novembro de 2013, 10 anos após o ajuizamento, também nos demonstra o longo trâmite da demanda.

Portanto, ainda que o direito social a moradia, exija a progressividade para a sua implantação, tem-se a necessidade de observar que medidas regressivas, mediante o cumprimento da legislação, caracterizam a violação de direitos.

A Corte Constitucional da Colômbia também já decidiu em uma série de casos que medidas que implicassem retrocesso na área do DESC devem ser consideradas medidas logicamente violadoras dos deveres do Estado [...] A Corte derrubou leis que considerou regressivas [...] e também regulamentos administrativos regressivos, em matéria de habitação⁴², segundo (COURTIS, 2008, p. 512)

⁴² Veja Corte Constitucional Colombiana, decisão T-1318/2005, 14 de dezembro de 2005.

2.4. DOUTRINA EM DIREITO URBANÍSTICO QUE FUNDAMENTA A TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS NA PROLAÇÃO DE ACÓRDÃOS

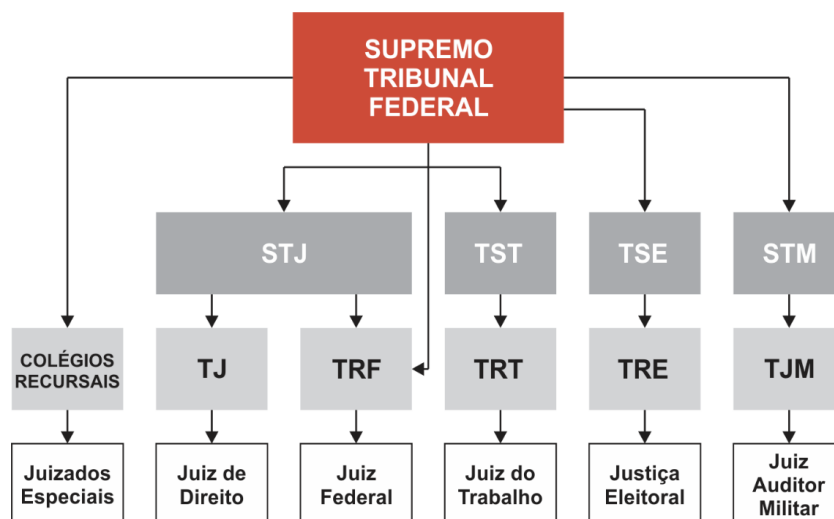
Há uma forte tendência em considerar o direito urbanístico como parte do direito administrativo. Com efeito, para os administrativistas, em geral, as normas de direito urbanístico não passam de normas administrativistas (SILVA, 2012, p. 40). Moreira Neto (p. 56) também coloca o direito urbanístico como ramo do direito administrativo na seguinte definição: é o ramo do direito administrativo que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis.

Para Laubadére (1970), essa concepção reducionista do direito urbanístico não leva em consideração as profundas transformações operadas no papel do poder público:

Inicialmente essa intervenção se limitava à polícia das construções com base em normas que geraram o chamado “direito administrativo da construção”. Posteriormente, logo após a I Guerra Mundial, com a legislação sobre planos de urbanismo, a intervenção do Poder Público incide no domínio urbanístico e cujas normas dão origem ao direito administrativo urbanístico, ao lado do direito administrativo da construção; por muito tempo, contudo, essa intervenção permaneceu dominada por uma concepção que nela descobria uma simples atuação de polícia e de regulamentação, e mesmo os planos urbanísticos não constituíam, em si, senão regulamentação. (LAUBADÉRE, 1970, p. 400).

Antes de adentrar na pesquisa dos acórdãos sobre o planejamento urbano, se faz necessária a juntada do organograma do Poder Judiciário brasileiro:

Quadro 8 – Organograma do Poder Judiciário.



Fonte: Elaborado pela autora.

O organograma acima demonstra diversos graus de jurisdição, sendo que no primeiro grau, são proferidas as decisões monocráticas, e a partir do segundo grau de jurisdição, os Tribunais com decisões colegiadas e acima os Tribunais Superiores. A pesquisa de jurisprudência foi realizada no site dos tribunais, TJ-RS, TJ-SP e TRF4ª Região com a seleção do período de 05 de outubro de 1988 a 10 de outubro de 2020, traz-se aqui que a maioria dos órgãos do Poder Judiciário aplicaram a abordagem da doutrina do planejamento urbano nos fundamentos das decisões judiciais.

Conforme o art. 92 da Constituição Federal de 1988, são órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004)
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 92, de 2016)
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Ainda na busca através das expressões “separação dos poderes”, “planejamento urbano”, “regularização fundiária”, “plano diretor”, “direito urbanístico”, “orçamento participativo” e “estatuto da metrópole”, obteve-se os seguintes quantitativos:

Tabela 3 – Pesquisa por assunto/nº de julgados

	Princípio da Separação dos Poderes	Planejamento urbano	Regularização Fundiária	Plano Diretor	Direito Urbanístico	Orçamento Participativo	Estatuto da Metrópole
STF	6.665*	90	197	447*	128*	3	3
STJ	172	221	1.028	1.057	295	25	0
TJ-SP	58.552	1.177	2.922	12.543	2.541	47	4
TRF 4ª Região	9.169	469	2.778	1.276	53	8	1
TJ-RS	5.018	19	203	594	92	11	0

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Perante o STF, a matéria relativa ao Plano Diretor foi classificada como de repercussão geral, que é a seleção dos recursos extraordinários, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. Na Constituição Federal de 1988, o § 3º do art., 102, dispõe que

[...] no recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

A matéria acerca da repercussão geral foi incluída pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004 e, quando constatada a repercussão geral e a decisão que advém dessa decisão, será aplicada em casos idênticos pelas instâncias inferiores. Nesta tese, entre as expressões pesquisadas encontram-se destacadas as matérias de repercussão geral no STF. Compete ao Supremo Tribunal Federal, conforme o art. 102 da Constituição Federal de 1988:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 3, de 1993)

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. (Incluída pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004).

Localizou-se a citação de Edésio Fernandes em diversos acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, entre os quais destaca-se a seguinte citação⁴³: “As cidades continuavam surgindo e aumentando, não só a população como os problemas, que as soluções jurídicas tradicionais eram incapazes de solucionar. O crescimento urbano se deu dentro de tais controvérsias, sem que o Poder Público tivesse uma posição clara e objetiva em relação à propriedade privada, como observa EDÉSIO FERNANDES, ditando-lhe restrições de cunho social e mesmo estabelecendo os limites de aproveitamento de seu conteúdo econômico”.

No acórdão da Direta de Inconstitucionalidade n.º 2173348-64.2019.8.26.0000 e Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível n.º 0010733-64.2019.8.26.0000 – também do Tribunal de Justiça de São Paulo, encontramos as seguintes citações sobre o urbanismo e mais uma vez a citação de Edésio Fernandes como fundamentação no acórdão:

Nelson Nery Costa (Direito municipal brasileiro / Nelson Nery Costa. 6.a ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, capítulo 14) explica que: [...]Cabe ao Direito Urbanístico, para alguns, apenas Direito Urbano ou Imobiliário, o uso do solo nas cidades, sendo produto das transformações sociais que vêm ocorrendo ao longo deste século. Em que pese alguns doutrinadores pretenderem limitar ao âmbito restrito das normas edilícias, deve-se afirmar como finalidade precípua deste ramo do Direito a adequação do uso da propriedade, pelo particular, ao cumprimento de sua função social. Para **JOSÉ AFONSO DA SILVA** existem dois aspectos a serem considerados: “a) o Direito Urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinadas a ordenar os espaços habitáveis, o que equivale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; e b) o Direito

⁴³ . (TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo Direta de Inconstitucionalidade n.º 2277694-66.2019.8.26.0000 - São Paulo - VOTO n.º 15/33).

Urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”.

No Brasil, as preocupações com as legislações relativas à matéria. (...) As cidades continuavam surgindo e aumentando, não só a população como os problemas, que as soluções jurídicas tradicionais eram incapazes de solucionar. O crescimento urbano se deu dentro de tais controvérsias, sem que o Poder Público tivesse uma posição clara e objetiva em relação à propriedade privada, como observa **EDÉSIO FERNANDES, ditando Ihe restrições de cunho social e mesmo estabelecendo os limites de aproveitamento de seu conteúdo econômico.** (Grifos meus).

Perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, encontra-se a citação dos autores urbanistas como Betania Alfonsin, conforme o seguinte acórdão:

É, portanto, diante deste princípio de hermenêutica constitucional, que se revela imprescindível a consideração do direito à moradia para a concretização do conteúdo jurídico do direito ao ambiente, a fim de que se alcance uma solução jurídica constitucionalmente adequada. O provimento judicial deve fortalecer, simultaneamente, o direito ao ambiente e o direito à moradia. Neste método de interpretação constitucional, vislumbra-se, inclusive, a influência do conteúdo jurídico de um ou mais direitos fundamentais para a compreensão do conteúdo e das exigências normativas de outro direito fundamental, sem vislumbrar contraposição (neste sentido, **Edésio Fernandes, Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito**, in "Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais, org. B. Alfonsin e E. Fernandes, Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 357). No caso concreto é o que se constata pelo influxo do conteúdo jurídico do direito à moradia em face do direito ao ambiente. Exemplo deste raciocínio é trazido por Raquel Rolnik e João Luiz Portolan Galvão Minnicelli, ao examinar a Resolução n.º 369/06, do CONAMA, e o projeto de lei de responsabilidade territorial urbana diante do direito à moradia ("Regularização fundiária e as novas regras da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana - alguns desafios da nova lei", Forum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, ano 7, n. 40, p. 36-46, jul./ago. 2008). TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo Apelação n.º 0004414-75.2011.8.26.0642 11/19 Voto n.º 26.396. (grifo meu)

Este tema também foi abordado por Alfonsin (2016, p.422) em pesquisa realizada junto ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acerca da receptividade da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, em demandas julgadas entre 2011 e 2015, segundo a autora foram localizados os seguintes dados:

Os achados indicam que uma peculiar forma de ativismo judicial e praticada pelo tribunal, já que a efetividade do Estatuto da Cidade mostrou-se maior quando o Poder Público se encontra no polo passivo das ações e menor quando particulares tem o direito de propriedade questionado em juízo. Tal maneira seletiva de aplicar a lei implica em um fortalecimento do “modelo proprietário” em detrimento do paradigma emergente. A investigação revela que o desconhecimento da nova ordem jurídico-urbanística por parte tanto dos litigantes quanto dos magistrados também explica a baixa efetividade do Estatuto da Cidade nas trincheiras do Poder Judiciário. (Alfonsin, 2016, p.422)

Também a citação de Edésio Fernandes em acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme a Apelação n.º 9184181-71.2009.8.26.0000:

Nesse sentido deixa-se consignado, com base em trabalho de EDESIO FERNANDES, que as limitações impostas pelo legislador municipal ao direito de propriedade são legítimas. Assim, o direito de propriedade deve obedecer o princípio constitucional da função social: “Trata-se de princípio que vem sendo nominalmente repetido por todas as constituições brasileiras desde as de 1934, mas que somente na de 1988 encontrou uma fórmula consistente, que pode ser assim sintetizada: o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade, como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público o poder de, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja, o solo urbano” Autor citado, Novo Estatuto para as Cidades Brasileiras, Jornal do Advogado, Belo/Horizonte, Set. 2001, pág. 2, col. 1.

Tem-se, ainda, a citação de Edésio Fernandes, Betania Alfonsin, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki, em acórdão⁴⁴ que destaca que o “tamanho é o interesse em torno da questão urbana que o Conselho Nacional de Justiça criou o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos. Atento às milhares de disputas provocadas por uma urbanização desigual, objetivou essa iniciativa demonstrar que o Poder Judiciário não olvida do seu papel de garantidor dos direitos sociais fundamentais, dentre os quais está o direito à moradia. Reforça essa tese a posição defendida por LENIO LUIZ STRECK, que assevera: “A Constituição do Brasil não é um mero 'instrumento de governo', enunciador de competências e regulador de processos, mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um 'estatuto jurídico do político', mas um 'plano global normativo' da sociedade e, por isso mesmo, do Estado brasileiro”.

⁴⁴ (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0041454-43.2012.8.26.0000; Relator (a): José Renato Nalini; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 10ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 30/01/2013; Data de Registro: 22/03/2013)

No mesmo acórdão acima citado remata o autor: "ao exigir uma 'responsabilidade política' dos juízes. Os juízes têm a obrigação de justificar suas decisões, porque com elas afetam os direitos fundamentais e sociais, além da relevante circunstância de que, no Estado Democrático de Direito, a adequada justificação da decisão constitui um direito fundamental. Uma decisão adequada à Constituição (resposta hermeneuticamente correta) será fruto de uma reconstrução histórica, do direito, com respeito a coerência e a integridade (exame da integridade legislativa e respeito a integridade das decisões anteriores). Não haverá grau zero de sentido. A resposta adequada a Constituição deverá estar fundada em argumentos de princípio e não em argumentos de política (teleológicos), como bem ensina Dworkin. Do mesmo modo, a resposta correta deve buscar a preservação do grau de autonomia que o direito atingiu nesta quadra da história, evitando-se os 'predadores' externos, como os discursos adjudicativos provenientes da moral, da política e da economia, assim como os 'predadores' internos, como os subjetivismos, axiologismos e pragmatismos de toda a espécie".

Fundamentando ainda o acórdão supra citado nos seguintes autores: "A orientação paradigmática sofreu profundas transformações com o advento da Constituição Federal de 1988, que provocou verdadeira revolução sobre o olhar da Lei em relação ao que se deve entender por um direito à cidade, seja a partir do enfoque da função social da propriedade, seja pela indicação de que os elementos clássicos - uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano - são direitos coletivos. O ápice desse desenvolvimento normativo, porém, está na Lei nº 10.257/01 - o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e trazem à baila a questão urbana sob um novo olhar. Com BETÂNIA ALFONSIN e EDÉSIO FERNANDES: O direito coletivo ao planejamento das cidades - isto é, o direito de todos terem suas cidades planejadas em processos de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais - ganhou expressão na determinação constitucional da obrigação dos municípios com mais de 20.000 habitantes de formularem seus planos diretores como condição mesma de reconhecimento dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. O direito coletivo à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística é o direito de todos - individualmente, por intermédio

de representantes, eleitos ou por meio de outras formas de organização de interesses coletivos - de participarem da gestão das cidades⁴⁵.

Localiza-se citação de Henri Lefebvre em acórdão do TJ-SP, nenhuma citação perante o TJ-RS:

Por isso, como dizia o grande arquiteto Henri Lefebvre, que o direito a cidade é o direito à vida humana, transformada, renovada. O direito fundamental à vida sob a garantia do princípio do não retrocesso das condições onde se a exerce, implica o agir do poder público, em todos os níveis da federação, imputando-se um dever de proibição de infraproteção, um dever duplique que, ora implica o 'fazer' do Estado imediatamente vinculado a realização dos direitos fundamentais, ora um 'não fazer' que se revela na renúncia de atentar contra estes mesmos direitos, pois cada direito tem um conteúdo prima facie que estaria interligado por todas as posições que garantem os meios indispensáveis para assegurar a cobertura das necessidades básicas protegidas na ambiência normativa do direito; sem descurar que cada direito tem, ainda, um conteúdo definitivo interligado por todas as posições do direito prima facie que possam ser oponíveis não só ao Legislador, mas à Administração, e que não sejam restringíveis, com base nos critérios explicitados pela proibição de infraproteção (ou proteção deficiente, ou proibição de omissão)..

Através de algumas decisões prolatadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, encontra-se a citação de Vanesca Buzelato Prestes:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 19.165/2019, que altera dispositivo da Lei que estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos, afastando a proibição de desdobros que resultem em lotes que não atendam à dimensão mínima prevista para a Zona de sua localização – Ofensa aos princípios do planejamento, da impessoalidade e da proibição do retrocesso ambiental - Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual – Ação procedente, com modulação.

O ressurgimento e a revitalização das práticas de democracia participativa vêm ocorrendo mundialmente⁴⁶. Portanto, a formação da vontade estatal deixou de se limitar à vontade dos representantes eleitos pelos cidadãos, existindo, atualmente, a possibilidade de a soberania popular ser traduzida na participação direta da sociedade. Pode-se dizer que o constituinte derivado primou pelo modelo de democracia participativa ou deliberativa, onde o exercício do poder político é também pautado no debate público de cidadãos, realizando sua intervenção diretamente. No caso em apreço, como a participação comunitária não foi assegurada na produção do ato normativa, flagrante a ocorrência de violação ao disposto nos artigos 180, inciso II e 191, ambos da Constituição Estadual. (2078027-65.2020.8.26.0000. Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Moreira

⁴⁵ ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. Op. Cit., p. 11.

⁴⁶ PRESTES, Vanesca Buzelato, Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil, dissertação PUC/RS Porto Alegre, 2008.

Viegas. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 16/09/2020. Data de publicação: 17/09/2020). (SÃO PAULO, 2020).

Perante o TJ- RS não foram localizadas citações de Raquel Rolnik, Edésio Fernandes e Betania Alfonsin nos acórdãos pesquisados.

Quanto ao Estatuto da Metrópole encontram-se algumas decisões perante o TJ-SP

PROCESSO Agência reguladora – Saneamento básico – Bacias fluviais – Estatuto da Metrópole – Autonomia municipal – Carência superveniente – Extinção – Possibilidade: – A delegação da fiscalização e regulação, inclusive tarifária, dos serviços de abastamento de água e esgotamento sanitário do Município de Águas de São Pedro ao Estado de São Paulo e a retirada formal do mesmo Município do Consórcio Público ARES-PCJ implica na cessação do legítimo interesse processual. Extinção do processo – Honorários advocatícios – Possibilidade: – Suporta os ônus da sucumbência a parte que ficaria vencida, caso o mérito viesse a ser conhecido, considerada na fixação dos honorários também a responsabilidade de quem deu ensejo à cessação do interesse processual. (TJSP; Apelação Cível 0003016-39.2012.8.26.0584; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de São Pedro - 1ª Vara; Data do Julgamento: 13/05/2019; Data de Registro: 14/05/2019).

Disponibilizados pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul por meio do seu site, até 30 de setembro de 2020, 22 acórdãos sobre planejamento urbano foram publicados entre 1988 e 2020. Ou seja, em 32 anos existem 22 acórdãos, decisões de segunda instância. Logicamente que as sentenças (proferidas em 1ª instância) que foram publicadas nesse período pelo Poder Judiciário podem ter transitado em julgado sem recurso a segunda instância. Denota-se a existência de poucos julgados pela corte nesta matéria, muitos julgados tratam de planejamento urbano na condição de órgão e não sobre o planejamento urbano em si. É o caso do acórdão abaixo:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDACAO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DE PELOTAS. NAO TEM O DIRETOR-PRESIDENTE DA FUNDACAO, AINDA QUE NOMEADO A TERMO, DIREITO LÍQUIDO E CERTO AO CUMPRIMENTO INTEGRAL DO MANDATO, PODENDO SER DEDITO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, A QUEM COMPETE A NOMEACAO. AS FUNDACOES INSTITUIDAS PELO PODER PUBLICO, EMBORA NAO SE CONSTITUAM

EM ENTIDADES DA ADMINISTRACAO IN- DIRETA DO ESTADO, TEM REGIME JURIDICO PROPRIO, INFORMADO POR PRINCIPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURANCA DENEGADA. RECURSO IMPROVIDO. (Apelação Cível, n.º 583013958, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Oscar Gomes Nunes, Julgado em: 29-06-1983). (RIO GRANDE DO SUL, 1983).

A partir desses diversos julgados localizados nos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo com referência à doutrina equalizada com a nova ordem urbanística, e frente à pesquisa nos mesmos termos perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, tem-se como consequência essa necessidade de aproximação, teoria e decisões judiciais, face a ausência dessas citações doutrinárias nos acórdãos do TJ-RS.

| CAPÍTULO 3 | DO PROTAGONISMO AO ENFRAQUECIMENTO DA ATUAÇÃO TÉCNICA, NECESSIDADE DA RATIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR NO PLANEJAMENTO URBANO

Devo confessar preliminarmente que, entre um conde e um passarinho, prefiro um passarinho. Torço pelo passarinho. Não é por nada. Nem sei mesmo explicar essa preferência. Afinal de contas, um passarinho canta e voa. O conde não sabe gorjear nem voar. O conde gorjeia com apitos de usinas, barulheiras enormes, de fábricas espalhadas pelo Brasil, vozes dos operários, dos teares, das máquinas de aço e de carne que trabalham para o conde. O conde gorjeia com o dinheiro que entra e sai de seus cofres, o conde é um industrial, e o conde é conde porque é industrial. O passarinho não é industrial, não é conde, não tem fábricas. Tem um ninho, sabe cantar, sabe voar, é apenas um passarinho e isso é gentil, ser um passarinho. (BRAGA, 1982, p. 71).

Na história de Rubem Braga, uma ficção construída de forma primorosa, verifica-se que o passarinho e o conde participam da cidade, ajudam a construí-la, cada um do seu modo, cada um protagonista de seus atos. No planejamento real da cidade, longe da ficção, vários protagonistas executam seus projetos.

Por exemplo, para Arantes, Vainer e Maricato (2000), o planejamento estratégico urbano, difundiu-se no Brasil e na América Latina pela ação combinada das agências de cooperação e instituições multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Agência Habitat das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD etc.) e consultores internacionais. O “pensamento único” das cidades não é uma fatalidade da hegemonia global.

Segundo Souza (2015, p. 190),

[...] mudar a cidade [...] jamais foi um privilégio exclusivo do Estado, nem pensar e orientar a mudança foram, jamais, monopólio exclusivo dos ambientes profissionais do planejamento e gestão urbanos. Esses ambientes que, tipicamente, são três – as universidades, onde os planejadores são formados e onde pesquisas e reflexões são realizadas, o próprio aparelho de Estado e os escritórios privados de consultoria.

São diversos os protagonistas e aplicadores do planejamento urbano: Banco Mundial, BID, Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD de consultores internacionais, universidades, Estado, através de seu corpo técnico e escritórios.

Ainda que o planejamento urbano seja composto de interdisciplinaridade, Souza (2015, p. 100) alerta:

A verdadeira interdisciplinaridade pressupõe uma cooperação intensa e coordenada, sobre a base de uma finalidade (e de uma problemática) comum. Na Alemanha e no Reino Unido, a seriedade com a qual o planejamento urbano é encarado acabou redundando em um exagero: cursos específicos voltados para formação de planejadores urbanos e (regionais) *Raumplaner* na Alemanha e *town planner* no Reino Unido.

Segundo Maricato (2017, p. 31):

O aumento da cidade informal exigiu crescentemente da máquina pública – não só em São Paulo, mas em todas as grandes cidades – uma atenção que ela não pretendia nem estava preparada para dar. Afinal, jogar para os ombros dos trabalhadores o custo de sua própria reprodução na cidade por meio da autoconstrução das casas e ocupações irregulares do solo é parte intrínseca da condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao “produto de luxo”, de outro.

O planejamento, além da necessidade de ser composto por esse caráter interdisciplinar, não está isolado de outras áreas. O espaço planejado está relacionado, por exemplo, com a geografia. Para Santos (2002, p. 62), numa hipótese de trabalho ligada a essa disciplina, pode-se estudar um outro par de categorias: de um lado, a configuração territorial e, de outro, as relações sociais.

A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens super impuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem da materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que o anima. A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais. (SANTOS, 1988, p. 62).

O Movimento pela Reforma Urbana, durante o processo constituinte, era composto por sindicatos, organizações não-governamentais e associações profissionais e acadêmicas. Segundo a jurista de urbanista Alfonsin (2016, p. 35), o que estes atores e sujeitos coletivos partilhavam no “encontro de aspirações” era um sombrio diagnóstico das cidades brasileiras, bem como o futuro das populações

moradoras de áreas urbanas. De fato, não se aprovou a maioria das propostas dos movimentos sociais.

Se o espaço reúne a materialidade e a vida que o anima, os protagonistas do planejamento urbano estão inseridos nessa configuração, nessa animação e rotatividade existente na cidade.

Para Castello et al. (1993, p. 53), até se poderia pensar em legitimidade para os planos diretores se estiverem lidando com valores legítimos do contexto cuja organização pretendem desenhar. E destaca o seguinte ponto crucial:

Aproximar população de técnicos no desenho e construção do ambiente urbano continua sendo um dos pontos cruciais para a legitimação do planejamento. Na trajetória do planejamento urbano brasileiro, onde já experimentamos manifestações das duas tendências em posições quase limites (a de um planejamento tecno-autocrático e a de um planejamento cômico-participativo), a questão adquire maior atualidade. (CASTELLO et al., 1993 p. 53).

Com relação à ciência e à opinião coletiva, Castelo remete a Rowe e Koetter:

Nor should it be necessary to say that these alternatives – Let science build the town and Let people build the town – are both of them profoundly neurotic. For, up to a point, science will and should build the town and, up to a point, so will and should collective opinion. (ROWE; KOETTER, 1978, p. 6 apud CASTELO, 1993, p. 53).⁴⁷

Segundo Santos Junior e Montandon (2011, p. 96):

Certamente esperava-se mais dos planos diretores em relação à redefinição de prioridades de investimento, à redistribuição de renda gerada pelo esforço social ou à democratização do acesso à terra urbanizada, mas há ações que independem dos planos institucionalizados, e os planos – principalmente quando afastados de sujeitos sociais que os assumam como seus projetos – raramente são “autoaplicáveis”, principalmente no que se refere à materialização dos seus objetivos mais gerais.

Estamos neste capítulo tratando do protagonismo das funções sociais da cidade previstas no art. 182 da Constituição Federal de 1988, o ápice normativo no Brasil. Segundo Alfonsin, p.36 a menção ao princípio da função social da propriedade consta na Constituição Federal desde 1934 (Fernandes, 2010, p. 16), todavia, define a autora:

“ao incluir a expressão funções sociais da cidade, o constituinte, além de ter demandado um esforço doutrinário de definição do sentido e do alcance

⁴⁷ “Tampouco seria necessário dizer que estas alternativas – deixemos a ciência construir a cidade e deixemos o povo construir a cidade – são, tanto uma como outra, profundamente neuróticas. Porque, até certo ponto, a ciência vai e deveria construir a cidade e, até certo ponto, a opinião coletiva também o faria e deveria fazê-lo”.

DO PROTAGONISMO AO ENFRAQUECIMENTO DA ATUAÇÃO TÉCNICA, NECESSIDADE DA RATIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR NO PLANEJAMENTO URBANO

desta expressão, obviamente deu um salto de escala do bem individual 'lote' (cuja propriedade também deverá atender a sua função social) para o bem coletivo 'cidade' que como totalidade também deverá ser capaz de atender suas funções sociais”.

Ainda quanto ao protagonismo, deve ser observada a necessária participação popular em relação ao Plano Diretor. O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul condiciona que se observe se a lei municipal implica em alteração do Plano, nos seguintes termos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS E FORMAIS. INOCORRÊNCIA. (...) **Quanto à participação popular, em não se tratando de modificação do Plano Diretor, não se mostra salutar a consulta em relação à lei de caráter meramente autorizativo.** A sua imprescindibilidade fica postergada à real hipótese em que se fosse cogitada a cobrança por serviço e/ou atividade a ser prestada, pois não se trata de lei de efeitos concretos em relação ao ponto, e a tese fica subordinada a condição ulterior ainda não implementada no presente. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, n.º 70084215227, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em: 29-07-2020, grifo meu).

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. CUMPRIMENTO. 1. Conforme dispõe o inciso I do § 4º do artigo 40 do Estatuto das Cidades, **no processo de elaboração do Plano Diretor do Município, deve ser garantida a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade.** 2. No caso dos autos, antes da votação e aprovação do Projeto de alteração do Plano Diretor da Cidade, foram realizados diversos seminários e debates sobre tema, sendo objeto de ampla divulgação junto à comunidade. NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (Agravo de Instrumento, n.º 70082731977, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 30-10-2019, grifo meu).

Observa-se também a tomada de decisões a partir da análise de parecer do Instituto de Planejamento Urbano:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. IMÓVEL CATALOGADO PELO INVENTÁRIO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DO RIO GRANDE DO SUL. IRREGULARIDADE DA REFORMA INICIADA SEM AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. PARALISAÇÃO DA OBRA. DILAÇÃO DO PRAZO FIXADO PARA RESTAURAÇÃO DO TELHADO. 1. Sendo irregular a reforma de imóvel catalogado pelo Inventário do Patrimônio Cultural do Rio Grande do Sul, iniciada sem autorização administrativa municipal, bem como sem aprovação do projeto de reforma, para posterior análise técnica **do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPURB)** e do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Arquitetônico e Cultural

(COMPHAC), correta a ordem judicial de paralisação da obra e restauração do telhado retirado. 2. Contudo, exíguo o prazo de 5 dias fixado à recolocação do telhado, mostrando-se razoável a sua dilação para 30 dias, considerando-se a área do imóvel em questão, de modo a garantir-se a qualidade do serviço. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento, n.º 70030454797, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em: 26-08-2009).

Segundo Santos Junior e Montandon (2011, p. 96):

Por outro lado, não era de se esperar que toda uma tradição de apropriação individual do esforço coletivo, cuja maior expressão é a apropriação privada da renda fundiária gerada pelos investimentos públicos, fosse sucumbir facilmente diante de planos e leis urbanísticas, por maior que tenha sido o empenho do Ministério das Cidades, no período de 2003-2006 (principal período de elaboração dos planos diretores aqui avaliados), na divulgação de uma leitura do Estatuto da Cidade que reforçava os princípios de direito à cidade e de cumprimento da função social da propriedade na construção de uma cidade mais justa e democrática.

Nesse mesmo sentido, o § 4º do art. 40 da Lei n.º 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, dispõe acerca da participação da população na elaboração do Plano Diretor:

Art. 40 – O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º. O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; [...]. (BRASIL, 2001).

3.1.HISTÓRICO DO PROTAGONISMO DO PLANEJAMENTO URBANO EM PORTO ALEGRE

Historicamente, em Porto Alegre, o protagonismo do planejamento urbano já foi desempenhado pelo Poder Legislativo, Câmara de Vereadores de Porto Alegre no século XIX.

Por meio de pesquisa no Catálogo das Atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre a partir do ano 1825 (PORTO ALEGRE, 1999b, 1998, 1994), foram localizados atos de gestão e planejamento urbanos exclusivos do Legislativo. O Catálogo das Atas é uma série documental a partir de dados do Arquivo Histórico de Porto Alegre, Museu Moysés Vellinho, e suas publicações compreendem o período do ano de 1776 até o ano de 1929. Nessa pesquisa realizada por esta autora, foi feito um recorte na série documental, cobrindo dados do volume VII, ano 1825, até o ano de 1862, volume X, publicações que estão disponíveis no Memorial da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Em algumas datas dessas atas⁴⁸, como se verá no anexo, podemos localizar gestão, e, em outras, o planejamento da cidade.

48 Catálogo Volume VII – 1825-1835

Ano 1828 - 24.05.1828 – Mandam publicar Editais sobre o Capítulo da próxima correição recomendando providências a respeito dos terrenos e das calçadas. – Recebem representação do Arruador da Cidade comunicando que o alinhamento dado para a calçada da Rua do Arroio se acha alterado e comunicam ao Juiz Almotacé⁴⁸.

Ano 1830 - 31.03.1830 – Respondem ao Arruador da Cidade que este deve se regular pelo Plano da Cidade e pelas Posturas desta Câmara. 11.06.1830 - Analisam a situação dos esgotos na estrada Moinhos de Vento, observando a necessidade de obstruir o encanamento e o estado precário da mesma estrada em frente a casas de cidadãos, já intimados para arrumá-la.

Ano 1832 - 08.2.1832 – Determinam que na falta de licitantes para o conserto das calçadas o Procurador escolha um bom mestre pedreiro por jornada.

Ano 1833 - 04.9.1833 – Solicitam ao Engenheiro encarregado das Ruas da Praia e Clara que encontre uma forma mais barata de fazer a obra. 13.9.1833 determinam que se façam as obras da calçada do Caminho Novo por “jornal” uma vez que não se apresentaram interessados na licitação pública.

Catálogo Volume VIII – Atas da 1836-1845

1837 - 18.4.1837 – Mandam expedir Editais para reparação das calçadas da cidade.

1842 - 25.4 – Acordam em solicitar ao presidente da província que mande o Diretor de Obras Públicas provinciais levantar uma Planta da Cidade.

1843 - 05/01 – Nomeiam uma comissão para estudar o pedido de alinhamento e feitura das calçadas na Praça dos Ferreiros, concorrendo o proprietário e a Câmara, com parcelas iguais na obra.

1845 - 26/9 -- Nomeiam um novo administrador para o Cais, Sr.Liberato Vieira da Cunha. 08.10.1845 - Recebem a declaração do Sr. Liberato Vieira da Cunha que não pode ser o administrador do Cais.

Catálogo Volume x – 1856 – 1865 –

Ano 1856 - 09.10.1856 – Resolvem enviar a presidência o orçamento para o lajeamento da praça do Mercado e para a reforma do calçamento da Rua dos Quartéis.

É importante ressaltar que o planejamento urbano é diferente da gestão, e ambos estão relacionados com o espaço que não é imutável. Segundo Souza (2015, p. 46), gestão remete ao presente e o planejamento é a preparação para a gestão futura.

Os atos de gestão e de planejamento citados nos catálogos das atas são a história de Porto Alegre, executados pelos Vereadores de Porto Alegre, e percebe-se a interdisciplinaridade com engenheiros, fiscais da rua e administradores do Cais na dimensão física do planejamento. A história de Porto Alegre quanto ao planejamento demonstra que a competência em planejar já foi exclusiva do Poder Legislativo, quando ainda não havia Prefeito Municipal.

Esses dados são muito relevantes, tendo em vista que atualmente o Poder Executivo tem respondido por omissão, conforme algumas decisões do Poder Judiciário, na implementação de políticas públicas. É preciso então compreender, quanto ao protagonismo, que Porto Alegre, em se tratando de planejamento, já esteve submetida somente ao Poder Legislativo, no século XIX. Segundo Habermas (2003, p. 173), no século XXI, o princípio da separação dos poderes corre perigo, fato comprovado historicamente em Porto Alegre quanto à alternância do Poder Legislativo para o Executivo.

Habermas (2003, p. 180) questiona o esquema clássico de divisão de poderes:

[...] é mais importante saber que o desengate entre o poder administrativo autônomo e as normas do Estado de direito traz consequências. Uma administração que se programa a si mesma tem que abandonar a neutralidade no trato com normas, prevista no esquema clássico da divisão de poderes. Sob este aspecto, não se observa nenhuma tendência à objetivação. Na medida em que a administração assume as tarefas do legislador político e passa a desenvolver programas próprios, ela tem que decidir por conta própria a questão da fundamentação e da aplicação das normas. [...] A negação tecnocrática e a redefinição empirista das questões práticas a serem decididas em contextos imediatos não levam necessariamente a uma elaboração objetivadora dos problemas, pois delas resulta a naturalidade secundária de uma “compatibilização de complexos de valores, destituídos de critérios” (Günther). Os indícios de uma erosão do Estado de direito assinalam, sem dúvida, tendências de crise; no entanto, nelas se manifesta muito mais a insuficiente institucionalização de princípios de Estado de direito do que uma sobrecarga da atividade do Estado, tornada mais complexa através desses princípios.

Segundo Mantovani et al. (2008, p. 30), a soberania popular não pode ser relevada:

Não obstante, para além da segurança jurídica e da simetria legal, o Tribunal tem de enfrentar o processo de “automação” do direito. Ou seja, de buscar uma forma de tomar decisão, de criar jurisprudência, que não desvincule tão radicalmente o direito da soberania popular [...] Trata-se, enfim, de um modo pacífico de levar a termo a revolução nacional, através da consecução de seus objetivos principais – a soberania e a cidadania – e, ao mesmo tempo, projetar um ideal de integração supranacional em que esta se dê não apenas pela união de governos e povos, mas, de sobretudo, pela distribuição da justiça e a realização do bem-comum.

Qual o objetivo e o meio escolhido para satisfazer o planejamento urbano? Inverter prioridades significava transformar o orçamento e todos os procedimentos (MARICATO, 2017). E destaca o autor: “combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses” (MARICATO, 2017, p. 54).

Segundo Maricato (2017, p. 77), apesar da base legal para fazer mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A geração e captação da renda fundiária e imobiliária continua a orientar o crescimento urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil. O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV.

Para Lefort (1987, p. 57),

Os direitos não se dissociam da consciência dos direitos. Mas é menos verdade que essa consciência dos direitos se encontra tanto melhor partilhada quando são declarados, quando o poder afirma garanti-los, quando as marcas das liberdades se tornam visíveis pelas leis. Assim a consciência do direito e sua institucionalização mantém uma relação ambígua. Esta implica, por um lado, a possibilidade de uma ocultação dos mecanismos indispensáveis ao exercício efetivo dos direitos pelos interessados, em decorrência da constituição de um corpo jurídico e de uma casta de especialistas; por outro lado, fornece o apoio necessário à consciência do direito.

Também há que se considerar a análise de Campilongo (1995, p. 15), que identifica um duplo movimento na resolução de conflitos:

- a) por um lado, na existência, de uma crescente importância do Poder Judiciário, com a intensificação das demandas de pessoas que confiam suas esperanças à Justiça;
- b) parte do conflito está sendo encaminhada de forma diferente a que concebemos, processo de desinstitucionalização do conflito.

Por isso, planejar uma cidade exige a observância da interdisciplinaridade dos agentes/protagonistas de forma coordenada e principalmente analisando a harmonia entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, de acordo com a Constituição Federal.

3.2. PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Para analisar as decisões judiciais no planejamento urbano, é importante destacar a participação da comunidade na decisão sobre parte do orçamento público destinado à habitação pelo Poder Executivo. A participação do cidadão é uma forma de controle da atuação estatal, um importante instrumento conquistado e que, se repassado ao Poder Judiciário para decisões sobre habitação, por exemplo, reduziria, por óbvio, a participação da comunidade nos moldes do orçamento participativo.

Importante registrar que a iniciativa de democracia participativa teve que lutar contra o absolutismo da democracia representativa e a desconfiança por parte das elites políticas conservadoras (SANTOS, 2008, p.11).

A relevância da abertura de um processo de consulta à sociedade sobre o orçamento público, para além das instâncias de representação política do Estado, pode ser avaliada pela importância que a peça orçamentária tem para a gestão sócio-estatal (FEDOZZI, 2001, p. 98). O orçamento expressa como se dá a produção do fundo público e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído mediante a política de despesas públicas. Segundo o autor, a prática de orçamentação no Brasil nunca foi devidamente levada a sério:

O orçamento público – e talvez não poderia ser diferente – é um reflexo fiel das práticas que presidem o modelo patrimonialista de gestão do Estado brasileiro. Ele representa : (a) tanto uma peça de ficção – em mais uma demonstração da permanente dualidade entre o país formal e o país real -; (b) como um privilegiado instrumento de acesso clientelístico aos recursos públicos, que ocorre na forma de “barganha” – caracterizando a troca de favores entre os poderes Executivo e Legislativo, e na forma de distribuição dos recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas, isto é, que obedecem aos interesses pessoais e/ou aos privados.

Os direitos sociais e os que vieram depois dele, como os direitos culturais, podem se transformar em instrumentos antidemocráticos e autoritários se não encontrarem lugar no interior da organização social e no sistema de distribuição dos recursos sociais (Touraine, p.175). Acerca da inserção da Justiça no centro da análise é um posição que discorda Touraine, pelo fato de que toda a concepção de justiça estaria atrelada a uma organização do estado, enquanto os movimentos sociais estão atrelados a “figuras do direito”, questionando-se inclusive a legitimidade quanto aos “sociais”, desde as primeira declarações do direito do homem, apoiada na teoria natural. (FEDOZZI, 2001, p. 98).

Legitimando a necessidade de participação popular em alteração de Plano Diretor, assim se manifestou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. CÂMARA DE VEREADORES DE CACHOEIRA DO SUL. SUSPENSÃO DE PROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE DETERMINOU A ATUALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR COMO UM TODO, NÃO PERMITIDA, NO CASO CONCRETO, A SUA ALTERAÇÃO PONTUAL, A FIM DE NÃO ATENDER A INTERESSES INDIVIDUALIZADOS. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME. (Agravado de Instrumento, n.º 70083652131, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 25-06-2020). (RIO GRANDE DO SUL, 2020e).

Conforme se extrai de voto proferido no acórdão acima citado, há a necessidade de observar a participação popular na discussão do Plano Diretor:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...]ALTERA O ART. 36 DA LEI MUNICIPAL n.º 1.049/2008 (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO). INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. **Padece de vício formal lei municipal que altera lei instituidora do plano diretor de desenvolvimento integrado do Município sem observar o devido processo legislativo no que tange à obrigatoriedade de assegurar a participação popular na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território.** 2. **Violação do disposto no art. 177, §5º, da CE/89. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao disposto nos arts. 29, XII, e 182, §1º, da CF/88.** JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, n.º 70082044272, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz

DO PROTAGONISMO AO ENFRAQUECIMENTO DA ATUAÇÃO TÉCNICA, NECESSIDADE DA RATIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR NO PLANEJAMENTO URBANO

Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-10-2019, grifo meu). (RIO GRANDE DO SUL, 2019c).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAXIAS DO SUL. INVIABILIDADE DE DESISTÊNCIA DA AÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO EM RELAÇÃO À ALEGAÇÃO DE OFENSA A LEIS INFRACONSTITUCIONAIS. PROCESSO LEGISLATIVO DE ELABORAÇÃO DO **PLANO DIRETOR QUE CONTOU COM PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COMUNIDADE POR DIVERSOS MEIOS**. EMENDAS INSERIDAS NO PROJETO PELOS VEREADORES QUE NÃO CRIARAM DESPESAS NÃO PREVISTAS E APRESENTAVAM PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ALEGAÇÃO DE REGRESSÃO EM QUESTÃO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO IMATERIAL QUE NÃO RESTOU COMPROVADA. 1[...] 3. Processo legislativo de elaboração do Plano Diretor que observou a indispensável participação popular democrática, em observância ao que dispõe o 177, § 5º, da Constituição Estadual 4. Nos projetos de lei oriundos do Poder Executivo, o Legislativo poderá apresentar emendas, desde que estas que não aumentem as despesas sem apontar fonte de receita e que tenham estrita pertinência temática com o diploma legal como um todo. 5. Autor que não demonstrou de forma suficiente que o projeto na forma com a qual aprovado tenha acarretado em qualquer redução na proteção ambiental e imaterial, PEDIDO DE DESISTÊNCIA REJEITADO. DECLARADA A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA EM RELAÇÃO À PARTE DO PEDIDO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, n.º 70083402321, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 22-05-2020, grifo meu). (RIO GRANDE DO SUL, 2020f).

Segundo Oliveira (2005), podem-se dividir em etapas políticas os mecanismos de participação:

Quadro 9 – Etapas Políticas

ETAPAS POLÍTICAS	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO
1. Planejamento	<ul style="list-style-type: none">- planejamento participativo- reuniões públicas- cabildo aberto- manifestações- plebiscito e referendo
2. Controle	<ul style="list-style-type: none">- oficinas de queixas (origem nos EUA)- ombudsman- recall ou veto popular
3. Produção e Execução	<ul style="list-style-type: none">- atuação cooperativa- autossustentação socioeconômica- gestão tripartida de serviços públicos

Fonte: Oliveira (2005).

Aqui cabe destacar que a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) em São Paulo, segundo Maricato (2017, p. 31), estava organizada para

tratar a cidade formal, e a atenção aos informais surgia nos casos de enchentes, desmoronamentos, incêndios em favelas. Relata a autora que a SEHAB foi ocupada, em alguns momentos, por movimentos paulistanos, exigindo maior velocidade nas ações. Nesse aspecto, denota-se que o julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, acima citado, sobre a responsabilidade do Município de São Paulo e a omissão na regularização fundiária, perpassa por esses aspectos relatados pela urbanista.

Outro relato importante da autora trata da “inversão da ordem”. A partir de 1988, na ocasião da nova gestão, houve resistência à mudança por parte das forças conservadoras, sendo que parte dos gestores foram indiciados como loteadores clandestinos à luz da Lei n.º 6.766/1979.

Se em São Paulo, a partir de 1988, nova gestão foi implantada, em Porto Alegre, em 1989, houve a instituição do orçamento participativo, que, segundo Fedozzi (2001, p. 97), é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal.

Nessa linha de potencial reformador frente ao novo marco institucional (RIBEIRO; JUNIOR, 2007, p. 26), a política urbana deve se orientar pela da função social da cidade e da propriedade. De fato, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) expressou a demanda da sociedade por um direito à cidade sob os pilares da justiça distributiva e democracia participativa.

Na pesquisa pelo campo “orçamento participativo” junto à jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, são encontrados os seguintes julgados:

Ementa: REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO POPULAR - REALIZAÇÃO DE CONSULTA POPULAR - CUSTOS DO PROGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PREVISTOS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - INEXISTÊNCIA DE PROVA CONCRETA DE DESVIO OU MAU USO DE VERBAS - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA - REMESSA OFICIAL DECORRENTE DO DISPOSTO NO ART. 19 DA LEI n.º 4.717/65. Sentença confirmada em reexame. (Reexame Necessário, n.º 70015514425, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em: 20-06-2007). (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

Segundo se extrai do relatório do acórdão supracitado:

DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO (RELATOR) – (...)que se trata de uma maneira legal de participação popular nas decisões do Executivo no que diz respeito à proposição, fiscalização e deliberação sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre. Mencionou que a publicidade e a propaganda é tão intensa que a população está submetida a verdadeira “lavagem cerebral”, não existindo outra maneira de ver atendidas suas reivindicações a não ser que participem das chamadas “reuniões” convocadas pelo réu, amplamente nos meios de comunicação. Ressaltou que não há previsão legal de existência do anunciado Orçamento Participativo. Referiu que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, em seu artigo 116 §1º, prevê a participação da comunidade nas deliberações a respeito do orçamento do Município, porém, carece de regulamentação em lei, não sendo norma auto-aplicável.

O voto do Des. Relator, em 20 de junho de 2007, foi proferido no seguinte sentido:

A douta sentença em reexame bem examinou o tema controvertido, dando-lhe adequada solução ao julgar improcedente a ação popular. Reporto-me aos fundamentos do parecer ministerial lançado pelo ilustre Procurador de Justiça José Barroco de Vasconcellos, sustentando a confirmação da sentença, nos seguintes termos:
“A sentença de 1º grau deve ser mantida por seus próprios fundamentos porque bem definiu o direito aplicável à espécie, a ponto de inocorrer recurso voluntário das partes. **O artigo 116, § 1º, da Lei Orgânica do Município, autoriza a realização da consulta popular e os custos do Programa do Orçamento Participativo estão cobertos com as verbas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, inexistindo, nos autos, prova concreta de desvio ou mau uso daquelas.** Correto o decisum ao isentar o autor das custas judiciais e do ônus da sucumbência, na forma do artigo 5º, alínea LXIII, da Constituição Federal.” (fl. 947, grifo meu).

A sentença foi confirmada, unânime, pelos demais desembargadores que participaram do julgamento em reexame necessário.

Esse espaço do protagonismo no planejamento urbano está previsto constitucionalmente e o Poder Judiciário também reconhece essa competência municipal:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAS. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. PODER-DEVER.
ARTS. 13 E 40 DA LEI N. 6.766/79.

1. As determinações contidas no art. 40 da Lei n. 6.766/99 consistem num dever-poder do Município, pois, consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".
2. Da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei n.º 6.766/79 e 225 da CF, extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais.

3. Recurso especial provido. (REsp 333.056/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2005, DJ 06/02/2006, p. 233).

SUSPENSÃO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. LEI n.º 4.348/64, ART. 4º. AGRAVO REGIMENTAL. LESÃO À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA. PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Configura lesão à ordem pública administrativa, a decisão judicial que obsta o regular exercício da atividade fiscalizadora da Administração, a quem compete promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, atendendo aos princípios norteadores da Administração Pública.

2. Interesse público que se sobrepõe ao interesse do particular.

3. Agravo Interno não provido. (AgRg na SS 1.498/MA, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 29/06/2005, DJ 29/08/2005, p. 132).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA.

Nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada.

Dessarte, "se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever" (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002). No mesmo sentido: REsp 259.982/SP, da relatoria deste Magistrado, DJ 27.09.2004; Resp 124.714/SP, Rel.

Min. Peçanha Martins, DJ 25.09.2000; REsp 194.732/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 21.06.99, entre outros.

Nesse diapasão, sustentou o Ministério Público Federal que "o município responde solidariamente pela regularização de loteamento urbano ante a inércia dos empreendedores na execução das obras de infra estrutura" (fl. 518). Recurso especial provido, para concluir pela legitimidade passiva do Município de Catanduva. (REsp 432.531/SP, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/11/2004, DJ 25/04/2005, p. 265).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO.

ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA VINCULADA.

No que concerne à alegação de que a Lei n. 6.766/79 não se aplica aos conjuntos habitacionais de interesse social, o recurso não merece prosperar. Com efeito, como bem salientou o Ministério Público Federal, "a Lei 6.766/79 é aplicável a toda e qualquer forma de parcelamento do solo para fins urbanos (art. 1º da Lei), independentemente de haver vinculação ou não com os programas habitacionais de interesse social" (fl. 517).

Por outro lado, nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada.

Dessarte, "se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever" (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002).

No mesmo diapasão, sustentou o Ministério Público Federal que "o Município não pode se furtar do poder-dever de agir vinculado e constitucionalmente previsto com vistas à regularização do solo urbano, sob pena de responsabilização, como sucedeu no caso por intermédio da via judicial adequada que é a ação civil pública" (fl. 518). Recurso especial improvido. (REsp 259.982/SP, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/06/2004, DJ 27/09/2004, p. 287)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. Em tese, o interesse local é exteriorizado pela vontade política, porquanto a lei local reflete o anseio da comunidade mediante a boca e a pena dos legisladores eleitos pelos munícipes.

Entretanto, no caso dos autos, verifica-se pelo histórico legislativo do Município de Bady Bassitt que o interesse da comunidade local sempre foi o de proibir a construção de hotéis, motéis, lanchonetes dançantes e similares às margens da rodovia, consoante se observa às fls. 450 do acórdão recorrido. **5. Frise-se que compete ao Município legislar sobre questões atinentes a interesse local, dentre eles, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.** Conclui-se, portanto, que a população sujeita-se às limitações urbanísticas impostas pelo Poder Público, que, in genere, são realizadas em prol do interesse coletivo.

6. Muito embora, matéria fática, insindivável à luz da súmula 07 do E. STJ, no caso dos autos, a lei municipal 1.310/97 alterou a destinação do local de uso residencial para uso misto, revelando o acórdão recorrido não ter sido a referida norma erigida com base em interesse público, com real vantagem para a comunidade, tanto que restou revogada seis meses após a sua edição.

7. Recurso parcialmente conhecido e desprovido. (REsp 474.475/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2003, DJ 25/02/2004, p. 102, grifo meu).

Dos julgados acima citados, depreende-se que compete ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A partir dessa obrigação, é importante ressaltar que o processo de urbanização consolidado no século XX conserva raízes da sociedade patrimonialista, tendo como principais características, segundo Maricato (2000, p. 155), "a) Industrialização com baixos salários, mercado residencial restrito, b) as gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) tem uma tradição de investimento regressivo, c) legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei".

Segundo a referida autora (MARICATO, 2000, p. 154-161), o custo da reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação. As

obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia, sendo que a aplicação arbitrária da lei ocorre na gestão de impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra a partir da captação do poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados.

Outro protagonista importante na organização territorial é o ente federado Estado. No Rio Grande do Sul, a Lei Estadual n.º 10.116, de 23 de março de 1994, que institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Dispõe no art. 4º:

CAPÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS

Art. 4º - Na promoção do desenvolvimento urbano, o Estado deverá:

- I - estabelecer e implementar as diretrizes de organização territorial do Estado e do desenvolvimento urbano e regional;
- II - integrar a política de desenvolvimento urbano à política de desenvolvimento estadual e regional e inserir seus objetivos e diretrizes nos planos estadual e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - instituir região metropolitana, aglomerações urbanas ou outras formas de organização regional convenientes à implementação da política de desenvolvimento urbano e à articulação das ações públicas e privadas de caráter supramunicipal;
- IV - instituir áreas de interesse especial, notadamente para fins de integração regional, proteção ambiental, turismo, proteção e preservação do patrimônio natural e cultural;
- V - promover a equitativa distribuição regional de serviços e equipamentos de competência estadual;
- VI - promover programas e projetos de desenvolvimento urbano e criar os mecanismos institucionais e financeiros para sua execução;
- VII - auxiliar os municípios na elaboração dos respectivos planos diretores ou diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na implantação das diretrizes, projetos e obras por eles definidos, mediante assistência técnica e financiamento;
- VIII - observar o plano diretor e as diretrizes gerais de ocupação do território quando da implantação de qualquer obra sob responsabilidade dos órgãos de administração direta e indireta, em especial:
 - a) equipamentos urbanos e comunitários;
 - b) programas habitacionais;
 - c) distritos industriais;
 - d) vias e equipamentos de transporte;
 - e) equipamentos regionais e redes intermunicipais de transmissão de energia e comunicação;
- IX - exigir dos beneficiários públicos ou privados o cumprimento do plano diretor ou das diretrizes gerais de ocupação do território para a concessão

ou repasse de auxílios ou financiamentos para investimentos em projetos e obras de natureza urbanística.

Parágrafo único - O Poder Executivo regulamentará as atribuições dos órgãos estaduais encarregados de coordenar o disposto no inciso VII. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Em relação ao protagonismo das cidades, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, conforme art. 18 da Constituição Federal de 1988, foram deixadas a cargo dos Estados mediante definição de requisitos a serem definidos em lei complementar estadual. Aqui vale lembrar que a Lei Complementar (LC) n.º 01/1967 previa diversos requisitos para a criação de novos municípios e, somente se comprovada tais exigências (centro urbano já constituído, arrecadação mínima, entre outros), é que a Assembleia Legislativa do respectivo Estado encaminhava a realização de plebiscito, e, se aprovado, era publicada a lei de criação instituindo novo município. Nesse sentido, em 1980 havia 3.974 municípios no Brasil, em 1996 eram 4.974, e em 2020 são 5.570 municípios.

Na Constituição Federal de 1988 encontramos os seguintes critérios:

TÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 15, de 1996) Vide art. 96 – ADCT.

Segundo o art. 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

CAPÍTULO II⁴⁹

DOS MUNICÍPIOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

§ 1.º O território do Município poderá ser dividido em distritos e subdistritos, criados, organizados e extintos por lei municipal, observada a legislação estadual.

§ 2.º A sede do Município lhe dá o nome.

[...]

Art. 9.º A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 05/11/97) (Vide Lei Complementar n.º 13.587/10). (RIO GRANDE DO SUL, 1988).

Entre os realizadores do protagonismo no planejamento urbano, há que se observar a necessidade de garantir a gestão democrática da cidade, conforme o capítulo IV da Lei n.º 10.257/2001:

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001).

O autor Marcelo Souza (2015) descreve planejamento urbano, gestão e interdisciplinaridade no livro que recebeu o título *Mudar a Cidade*, destacando na sua apresentação que obteve o contato intenso com variadas correntes críticas e humanísticas, dos marxismos ao existencialismo, ao anarquismo e, finalmente, ao

⁴⁹ Pesquisa Legislação Estadual. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/LegislacaoEstadual.aspx>>. Acesso em 15.09.2020.

pensamento castoriadiano. Logo, os diversos protagonistas do planejamento urbano possuem formações diversas nas diversas correntes acima citadas.

Todavia, as decisões judiciais destacam a existência de grupos técnicos como fundamento das decisões, contrariamente à linha adotada em algumas gestões de extinção de áreas técnicas, conforme acima citado. Segue a decisão que ressalta a importância dos técnicos:

DECISÃO: [...] Alega que, considerando a complexidade do procedimento para demarcação de terras indígenas, o fato de o processo administrativo já estar em curso **e de já haver Grupo Técnico constituído para conduzir os estudos objeto da decisão, além dos obstáculos pelo contexto da pandemia da COVID-19, é necessário afastar a fixação de prazos em relação às fases do procedimento de identificação e demarcação e a incidência de multa cominatória.** Aduz que as etapas de campo não foram realizadas sobretudo em virtude do contexto da pandemia, sendo aguardada sua superação para a viabilização. É o relatório. [...] Por fim, em face do COVID19, e possibilidade de contaminação de eventuais ocupantes indígenas ou não, é de se aguardar quaisquer atividades no local por ora. Diante do exposto, defiro a concessão do efeito suspensivo. Intimem-se, sendo a parte agravada para a apresentação de contrarrazões. (TRF4, AG 5025961-05.2020.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 23/06/2020, grifo meu).

3.3. EXTINÇÃO DE SECRETARIAS DE PLANEJAMENTO, ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO

No dia 16 de janeiro de 2017, foi publicada a Lei Estadual 14.982/2017, que autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul. Não se tratou de simplesmente reduzir custos, mas de desvalorizar a memória técnica do Rio Grande do Sul, cuja régua não tem a mesma medida, extinção de fundações X valor do trabalho produzido por técnicos.

Conforme o art. 1º da referida lei, fica o Poder Executivo autorizado a extinguir as seguintes fundações integrantes da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul:

- I - Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.497, de 20 de dezembro de 1972;
- II - Fundação de Ciência e Tecnologia – CIENTEC –, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.370, de 6 de junho de 1972;

- III - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE – , criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.624, de 13 de novembro de 1973;
- IV - Fundação Piratini, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 7.476, de 31 de dezembro de 1980;
- V - Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH –, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.464, de 15 de dezembro de 1972; e
- VI - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN –, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974. (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

Além disso, a partir da vigência da Lei Estadual 14.982/2017, foram publicados alguns decretos estaduais declarando o encerramento das atividades de algumas dessas fundações, e, não obstante a legislação vigente, se faz necessário registrar que algumas fundações ainda conseguiram prosseguir exercendo suas atividades. É o caso da Metroplan, registrando aqui, por oportuno, um enorme desgaste para os funcionários ao se deparar com a extinção, por lei, e depois a reversão em novo governo.

Em 19 de dezembro de 2016, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB RS), o Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS), a Associação de Arquitetos de Interiores (AAI Brasil/RS), a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA/RS) e a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) manifestaram-se⁵⁰:

[...] que a saída para qualquer crise não se expressa pelo desmonte do Estado, demissão de servidores, supressão de direitos sociais e trabalhistas, aumento de impostos e contribuições ou pela extinção de instituições estratégicas para o desenvolvimento do Estado, como está sendo posto em votação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que propõe a extinção da FEE, METROPLAN, CIENTEC, FZB, FDRH, CORAG, SPH, Piratini, entre outros. Ao contrário, urgente é o fortalecimento do Estado e de suas funções, as quais não se atem apenas à saúde, educação, segurança e infraestrutura, mas também à construção e liderança de um projeto de desenvolvimento, o que demanda instituições estatais fortes capazes de estabelecer as bases técnico-científicas para desencadear um processo de desenvolvimento sustentável, de forma planejada, gerador de inclusão social e qualificação do ambiente construído de forma igualitária e valorização do patrimônio natural e cultural. (Manifestação das entidades contra a extinção de instituições no Rio Grande do Sul, p. 19.12.2016).

⁵⁰ <https://www.caurs.gov.br/manifestacao-das-entidades-contra-a-extincao-de-instituicoes-dorio-grande-do-sul>. Acesso em 01.09.2020

No âmbito do Município de Porto Alegre, conforme o PL 817/2017, houve, conforme o art. 13, a extinção das seguintes secretarias, a contar de 4 de maio de 2017, nos termos do art. 7º da Lei Complementar n.º 810, de 2017:

Art. 13 – [...]

VIII – a Secretaria Municipal de Urbanismo (Smurb); [...].

A LEI COMPLEMENTAR n.º 817, DE 30 DE AGOSTO DE 2017., que dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal, altera os incs. I e VIII do art.3º e o caput do inc. I, as als. f do inc. III, a do inc. V e d do inc. IX e o inc. IV do art. 4º e inclui als. E no inc. II, g no inc. III, c no inc. V, e no inc. VI e e no inc. VIII do art. 4º da Lei Complementar n.º 810, de 4 de janeiro de 2017; altera o inc. III do § 4º do art. 4º da Lei Complementar n.º 625, de 3 de julho de 2009, e alterações posteriores; extingue secretarias e órgãos municipais e incorpora suas competências às das secretarias municipais criadas pela Lei Complementar n.º 810, de 2017; revoga legislação sobre o tema; e dá outras providências.

Art. 4º No art. 4º da Lei Complementar n.º 810, de 2017, ficam alterados o caput do inc. I, a al. f do inc. III, o inc. IV, a al. a do inc. V e a al. d do inc. IX, e ficam incluídas al. E no inc. II, al. g no inc. III, al. c no inc. V, al. e no inc. VI e al. e no inc. VIII, conforme segue:

“Art. 4º [...]

I – da SMDSE:

II – [...]

e) promover o desenvolvimento urbano envolvendo o controle e o uso do solo, a viabilidade e o impacto de obras e empreendimentos, a aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo e o licenciamento, a manutenção e a vistoria dos projetos de edificação;

III –

f) promover o planejamento urbano, a elaboração e a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, bem como a fiscalização da correta aplicação da legislação urbano-ambiental; e

g) promover o planejamento da política de resíduos sólidos; [...].

Nesse sentido, esta tese identifica a necessidade de fortalecimento do planejamento urbano e não se coaduna com a linha de gestão de enfraquecimento e extinção de órgãos técnicos sob o fundamento de economia financeira e adequações orçamentárias.

A Lei 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana dispõe sobre a necessidade de “órgão capacitado” e “profissionais com atribuição técnica”:

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese **de o Município ter órgão ambiental capacitado**, à aprovação ambiental. (Redação dada pela Medida Provisória n.º 996, de 2020) (grifo nosso)

§ 1º **Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica** para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados **por profissional legalmente habilitado**, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

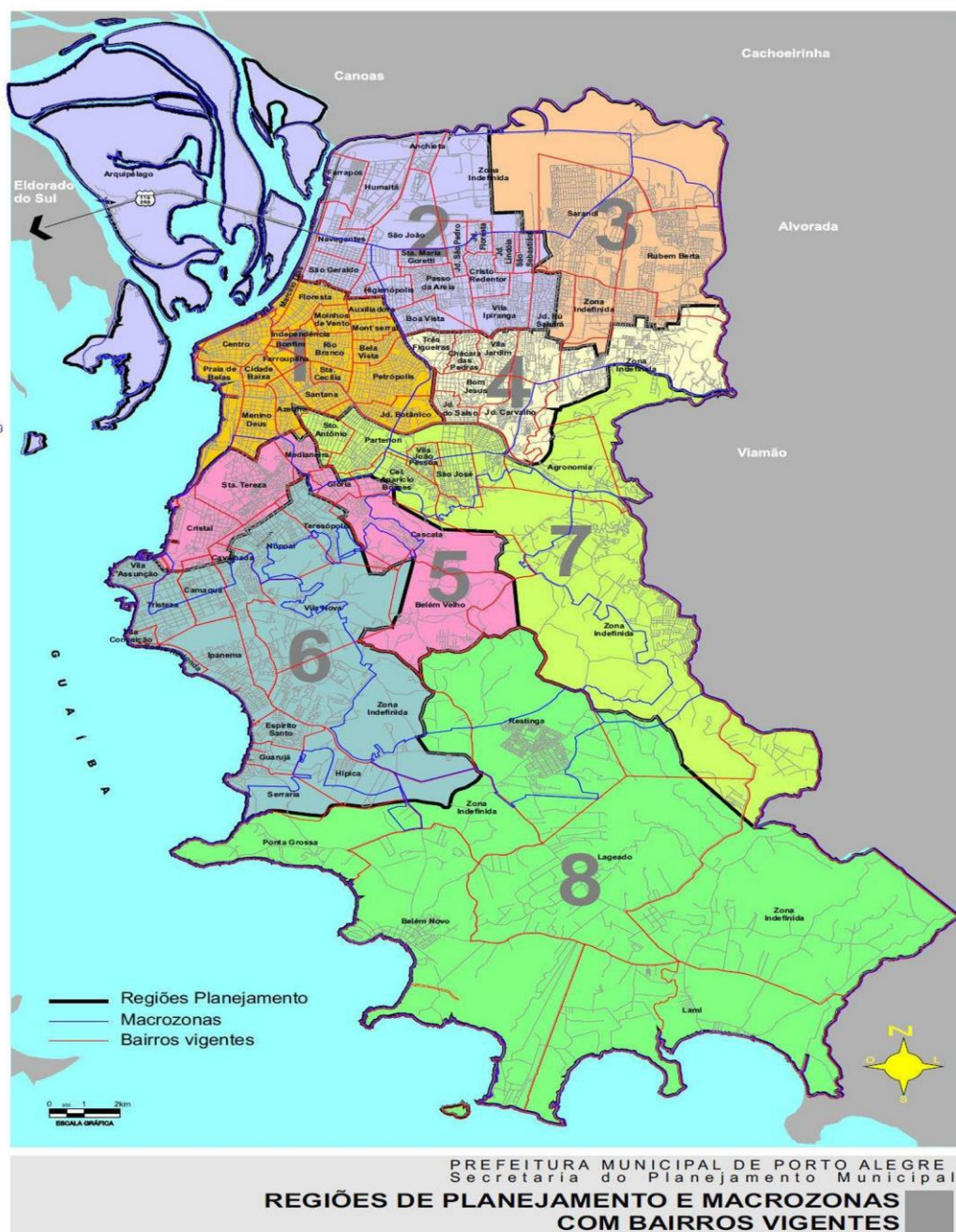
Por outro lado, a Lei 13.465/2017 dispõe no § 4º, do art. 12 que a “aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11”. Não obstante a legislação permita que uma das etapas da REURB possa ser realizada pelo ente Estado compreende-se, a partir da necessidade de fortalecimento de autonomia local, que haja disponibilidade para quadro técnico permanente.

É preciso estar atento para que regularização contida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 não se distancie do Estatuto da Cidade, de participação democrática, pois a regularização em escala com o objetivo do desenvolvimento, considera apenas as unidades, não leva em conta contexto social, a infraestrutura de comunidades, segundo (Fernandes, 2011).

3.4. DA IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO:

Figura 11 – Mapa de Porto Alegre com regiões por planejamento

DO PROTAGONISMO AO ENFRAQUECIMENTO DA ATUAÇÃO TÉCNICA, NECESSIDADE DA RATIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR NO PLANEJAMENTO URBANO



Fonte: Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre.

A imagem acima demonstra a cidade de Porto Alegre e suas divisões por regiões de planejamento e macrozonas estipuladas pela Secretaria de Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Ao analisarmos essa prerrogativa de planejar a cidade via ações combinadas, constata-se, indubitavelmente, um viés de autoria do planejamento com poder decisório sobre a cidade. Essas decisões segmentadas da cidade formam a unidade composta por outros autores que também planejam a cidade conforme abordagens

específicas, que serão explanadas ao longo deste texto, sendo esses autores o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com atitudes em face do mercado e da participação popular.

Segundo Marques Salengue Marques et al. (1993, p. 155), o primeiro PDDU (1979) faz parte de uma trajetória de planejamento que se iniciou em Porto Alegre em 1914 e que, através de numerosos estudos, pesquisas, pré-planos, planos, assim se concretizou:

[...] projetos realizados com determinação e espírito científico por profissionais de urbanismo, arquitetura e engenharia, em diferentes épocas, foi constituindo, ao longo do tempo, um acervo de realizações e instrumentos de natureza jurídico-urbanística que hoje integra a cultura técnica e a prática político-administrativa do município e, por via de consequência, do estado e demais municípios.

Para Souza (2015, p. 55), em países que possuem uma cultura de planejamento consolidada, o planejamento urbano é, de fato, um campo que congrega os mais diferentes profissionais. Nele colaboram não apenas arquitetos, mas também cientistas sociais de diferentes formações, destacando-se os geógrafos, sem contar a colaboração prestada por especialistas em direito urbano.

Referindo-se ao Plano de Melhoramentos (1914) até o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979), tem-se em Salengue e Marques et al. (1993, p. 162), que a sequência de planos diretores formulados para Porto Alegre mostra o compromisso que técnicos, administradores e legisladores municipais assumiram, em cada época com o desenvolvimento da cidade. Os autores ainda destacam a evolução lenta, mas contínua, da atividade de planejamento urbano em direção a métodos cientificamente mais abrangentes e politicamente mais democráticos.

O Prof. Dr. Robert Moses Pechman, durante palestra realizada no ano de 2016 no Programa de Planejamento Urbano e Regional – Propur/UFRGS, sustenta que a cidade tem que ser porosa a todos os discursos e não a um só pensamento totalitário, reflexão à qual aderimos devido à importância da interdisciplinaridade no planejamento urbano.

Algumas partes da cidade são mais intensamente ocupadas que outras, apontam Rovatti et al. (1993, p. 221), e destacam a importância da interdisciplinaridade ao afirmar que os pesquisadores (economistas, sociólogos,

antropólogos, geógrafos, historiadores, arquitetos, entre outros) muito têm contribuído para a compreensão desse aspecto da realidade urbana.

O Judiciário encontrará a legislação ao caso concreto e uma cidade que se modifica continuamente, conforme Rovatti et al. (1993, p. 221):

a (trans)formação do espaço urbano é processo que envolve a ação de múltiplos atores sociais. A cidade, abordada desta perspectiva (unidade espacial), modifica-se continuamente: algumas de suas partes se renovam ou são substituídas, outras lhe são agregadas. E se no início do século havia os manejadores do espaço, admiradores da higienização, depois, os anos 30 anunciam a emergência de uma “nova ciência” e, após, aos urbanistas seguiram-se os “planejadores urbanos”, e abandona-se a pretensão da “nova ciência” pela abordagem multidisciplinar do espaço urbano. (ROVATTI et al., 1993, p. 221).

Aplica-se a lei ao caso concreto diante de uma cidade desigual:

Ao longo desses cem anos, em Porto Alegre, a relação indissolúvel entre produção da célula e do conjunto edificado urbano, operada através das normas urbanísticas, fertilizou o urbano de forma desigual. E Algumas empresas e indivíduos ganharam com isso. Ao erário público, quase sempre, coube pagar a conta: porque a cidade se vê “assaltada” por práticas especulativas; porque o Estado não age de forma eficaz contra tais práticas (solo criado?); porque o próprio poder público, ao regulamentar o uso do solo, estimula sua valorização econômica desigual. (ROVATTI et al., 1993, p. 236).

Para Conroux (1996-1997, p. 148), a paisagem é o fruto de numerosos atores, administrações, industriais, agricultores, organismos profissionais, associações, e, segundo o referido autor, a paisagem diz respeito a:

Um campo multidisciplinar e sugere um conhecimento enciclopédico para a dominar. Se ela resgata em primeiro lugar os paisagistas, ela deve preocupar o conjunto dos atores do ordenamento que irão, em graus diversos compô-la. Assim, é mais que desejável que o urbanista faça cada vez mais apelo a equipes pluri-disciplinares. (CONROUX, 1996-1997, p. 147).

O planejamento deve ser interdisciplinar por excelência, visto que possui uma grande complexidade dependente de conhecimentos de ordem econômica, política, cultural, legal e ambiental. Mas quem é que deve planejar? Essas são afirmações e questões trazidas por Marcelo Lopes de Souza (2015), cientista social que desconfia

sempre do que se apresenta como uma fórmula curta a condensar grandes soluções.

Sobre a importância de políticas públicas na área da habitação, colaciona-se como exemplo a implantação do Loteamento Princesa Isabel.

Piccinini (2007), na sua tese de doutorado, analisa a área do Loteamento Princesa Isabel, em Porto Alegre, e constata que até mesmo áreas regularizadas não são verdadeiramente incorporadas à cidade.

A avaliação qualitativa das vilas regularizadas indica que áreas regularizadas não são verdadeiramente incorporadas à cidade, pois continuam diferentes e fisicamente segregadas, sem espaços que promovam a convivência. Isso indica que as atuais políticas públicas de regularização apresentam soluções incompletas e insuficientes que tendem a manter as condições de informalidade sócio-espacial. (PICCININI, 2007).

Figura 12 – Loteamento Princesa Isabel



Fonte: Bernardi (2015).

Esse caso do Loteamento Princesa Isabel é colacionado nesta tese por ter sido regularizado – ação efetiva da implementação da política de regularização fundiária, que pode ter trazido outros vetores pós concepção; todavia, não se pode desconsiderar como ato que reconhece o direito fundamental à moradia.

Outro exemplo de decisão judicial foi proferido em 14 de novembro de 2014 pelo Poder Judiciário Gaúcho, referindo-se à ocupação desordenada e à total falta de urbanização das Vilas Santo André, Liberdade, Beco X e Tio Zeca. Determina a sentença judicial (Processo n.º 1.13.0087179-3⁵¹) a regularização da área nos seguintes termos:

Do que se verifica das provas acostadas aos autos a parte demandada não cumpriu adequadamente o ordenamento legal. Gize-se que no Inquérito Civil nº 206/2012 o próprio Município declara a sua omissão, in verbis:

“os locais citados à folha de nº 02 deste expediente são ocupações irregulares que fazem parte do Programa Integrado Entrada de Cidade (PIEC) e não são atingidas pela Copa 2014. O programa PIEC teve início em meados do ano 2000, através de uma Carta Consulta, quando foi realizado o cadastramento das ocupações irregulares existentes nos bairros Humaitá, Farrapos e Navegantes. Segundo o diagnóstico destas comunidades e as diretrizes deste Programa, o tipo de intervenção nestas áreas não é a regularização fundiária, mas sim, o reassentamento. Atualmente, temos as seguintes informações sobre estas comunidades:

Beco X: ocupação irregular conhecida também como Vila Aprel do Sul que ocupa parte de leito viário projetado (denominado diretriz 602) e parte área particular. As obras de execução desta via (rua) são de competência da SMOV. Todas as famílias cadastradas no Programa PIEC desta área já foram reassentadas em loteamento novos previstos no mesmo (Loteamentos Arco-Íris e Progresso). Porém, devido a falta de fiscalização na região, decorrente da desativação da equipe responsável por esta atividade na Prefeitura, houve a reocupação da área. Ainda, segundo informações do setor técnico social do DEMHAB, à época, não foi possível cadastrar um determinado grupo de famílias próximas à Rua Frederico Mentz, porque estas se declaravam proprietárias da área”. [...] (FL. 267).

Omissão esta corroborada pelo Departamento Municipal de Habitação que afirma que as famílias cadastradas na Vila Aprel do Sul foram reassentadas em dois momentos (2005 e 2007), não sendo executada a via necessária – estrutura da malha viária dos bairros Humaitá, Navegantes e Farrapos (Diretriz 602), o que ocasionou a reocupação do local.

Logo, não restam dúvidas quanto a ilegalidade das novas ocupações, bem como a negligência do ente público municipal a respeito das providências necessárias para o devido reassentamento e regularização fundiária e urbanística. Sendo imperioso o reconhecimento do postulado na petição inicial.

Diante de tais lineamentos, interpretar de forma diversa atentaria contra as normas e os princípios que regem o nosso ordenamento jurídico.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado pelo Ministério Público contra Município de Porto Alegre, para o fim de condenar o Município: a) a proceder no levantamento atualizado dos ocupantes da Vila Aprel do Sul – Beco X, existente na área situada a partir da Avenida Voluntários da Pátria, nº 5472, até a rua Frederico Mentz, nº 477, bairro Humaitá, Porto Alegre, no prazo de 60 dias; b) reassentar as famílias que ocupam as áreas que não sejam passíveis de regularização fundiária por

⁵¹ Conforme despacho nos autos do processo em 06.11.2019, foi deferido o prazo de 60 dias para que o MPOA apresente novo plano de trabalho e cronograma. Em 24.11.2020 com vista ao Ministério Público.

impossibilidade técnica ou legal, em condições dignas de moradia (rede de água potável, esgoto sanitário, esgoto pluvial, energia elétrica, iluminação pública, telefonia, calçamento e pavimentação das vias públicas), no prazo de 120 dias; c) a realizar a regularização fundiária e a regularização urbanística da Vila Aprel do Sul – Beco X, existente na área situada a partir da Avenida Voluntários da Pátria, nº 5472, até a rua Frederico Mentz, nº 477, bairro Humaitá, Porto Alegre e d) reparação de eventuais danos ambientais, se constatados, a ser apurado em liquidação de sentença.

Porto Alegre, 26 de novembro de 2014. Andréia Terre do Amaral.
Juíza de Direito

Considerando a decisão judicial em questão, verifica-se que a demanda processual tramitará por muitos anos, com cronograma e plano de trabalho pelo Município de Porto Alegre e atualmente com vista ao Ministério Público, fases processuais, conforme a fase de execução prevista no Código de Processo Civil.

A aplicação das políticas públicas descentralizadas, segundo Roberts (2002, p. 404-405), pode derivar de duas dimensões – os responsáveis e os destinatários das políticas sociais:

Há diferenças ideológicas e programáticas claras entre as políticas sociais que fazem recair a responsabilidade principal da qualidade de vida no Estado e aquelas, que diferentemente, conferem-na aos cidadãos. No primeiro caso, as políticas são planejadas e implementadas de maneira hierárquica, desde o governo central, com a justificativa de que este se encontra melhor situado para fornecer qualidade de vida com equidade, eficiência e neutralidade. [...] No segundo caso, os cidadãos atuam para conseguir sua própria qualidade de vida de acordo com suas próprias necessidades e prioridades.

Estabelecer parcerias entre o Poder Judiciário e a Universidade para a promoção de ações que fortaleçam o desenvolvimento do planejamento urbano, com articulação de conhecimentos, seria uma alternativa, semelhante à estrutura da Rede Escola de Governo (REG) implantada no Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2011 através da Lei nº 13.824/2011, que dispõe no art 1º:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Escola de Governo junto à Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH –, que pode ser organizada em rede, destinada à formação e ao aperfeiçoamento permanente de servidores públicos, de empregados públicos e de agentes sociais, capacitando-os para a formulação e implementação de políticas públicas, elaboração e acompanhamento de projetos.

Conforme informações da Assessoria de Comunicação da FDRH:

A Rede Escola de Governo do Estado do Rio Grande do Sul constituiu um sistema inédito de formação voltada aos servidores públicos e agentes

sociais. Pela primeira vez no país, foi construída uma rede com 34 universidades. Em parceria e sob a coordenação da FDRH elaboraram programas de formação continuada plurais, nos mais distintos temas, todos considerados estratégicos para o Estado. Usufruindo da infraestrutura dos campi e de corpo docente do mais alto nível, foram realizados 10 cursos de especialização, 196 cursos de extensão e 130 seminários, oficinas e aulas especiais, contabilizando mais de 22 mil participações. Com recursos exclusivos do Tesouro do Estado, e igualmente por meio da REG, foram financiados 16 projetos de pesquisa, num total de R\$ 250 mil, ação executada em conjunto com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs). (Assessoria de Comunicação da FDRH). Disponível em <https://estado.rs.gov.br/fundacao-para-o-desenvolvimento-de-recursos-humanos-completa-42-anos>.

A REG tem seus primeiros alicerces no orçamento participativo de Santo André e no Movimento de Alfabetização de Adultos de São Paulo (MOVA-SP).

Pontual (1995, p.25) acentua no seguinte sentido:

Observação e sistematização de diversas práticas participativas que envolvem governos e atores da sociedade civil possibilitam uma avaliação clara sobre a necessidade de uma ação educativa e comunicativa planejada e da criação instrumental [...].

| CAPÍTULO 4 | NECESSIDADE DA OTIMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A partir da análise da judicialização de demandas relativas a regularização fundiária, constata-se que na legislação brasileira, através da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, entre outros, permite no âmbito da administração local, novos instrumentos para a resolução administrativa de conflitos as demandas relativas à Reurb. Nesse sentido dispõe a legislação:

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 .

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com conseqüente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Por outro lado, no arcabouço legislativo brasileiro, seja na Lei de Parcelamento de Solo, Lei nº 6.766/1979 ou via Lei 13.465/2017, aplicável a Reurb, compreendem a necessária ação do Executivo em instrumentalizar o processo de regularização notificando expressamente o responsável pelo parcelamento irregular, coibindo de prosseguir ao arripio da lei.

Nesse sentido, ao não atender a notificação e não providenciar a regularização cabe ao Executivo propor a Ação Civil Pública, prevista na Lei nº 7.345/1985, que dispõe:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII – ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)

Para situações consolidadas o Poder Judiciário também busca instrumentos que possam auxiliar na regularização fundiária, conforme o Provimento More Legal. Nesse sentido tem sido proferidas as decisões em relação ao More Legal, cujo trecho da ementa se extrai: “se o loteamento é irregular, cumpre à Municipalidade adotar medidas legais contra o loteador, sem prejuízo de promover a regularização fundiária das áreas de posse já consolidadas, como no presente caso. Instrumentos legais e, mesmo, de cunho administrativo existem, veja-se o Provimento More Legal, expedido pela Corregedoria-Geral da Justiça do TJRS. 2. A provisão de água se constitui em serviço essencial à materialização do direito constitucional à moradia e à proteção da dignidade da pessoa humana. 3. Situação de posse consolidada. 4. Sentença confirmada por seus fundamentos, nos termos do artigo 46 da Lei 9.099/95. Recurso Inominado desprovido unânime”⁵².

⁵².(Recurso Cível, Nº 71009505538, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Laura de Borba Maciel Fleck, Julgado em: 17-11-2020)

No mesmo sentido, outra decisão: Como se depreende dos autos, se o loteamento é irregular, cumpre à Municipalidade adotar medidas legais contra o loteador, sem prejuízo de promover a regularização fundiária das áreas de posse já consolidadas, como no caso dos autos. Instrumentos legais e, mesmo, de cunho administrativo existem, veja-se o Provimento More Legal, expedido pela Corregedoria-Geral da Justiça do TJRS. O que não se mostra razoável é que, a despeito da posse consolidada, se inviabilize o direito constitucional de moradia e se viole a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana não merece ser conhecido o Recurso Inominado do Município, pois não enfrenta a sentença, unicamente repetiu as razões exaradas na contestação, não enfrentando diretamente os fundamentos da decisão. Desatendimento dos requisitos do art. 1.010, II e III, do CPC. Sentença confirmada por seus fundamentos, nos termos do artigo 46 da Lei 9.099/95. Recurso Inominado da RGE s.a. desprovido. Recurso Inominado do município não conhecido. unânime”.⁵³

Um exemplo característico da relativa indeterminação semântica dos conceitos jurídicos tem sido o de situação consolidada, que vem sendo utilizado no campo específico do direito urbanístico. Sua introdução na esfera do direito posto ocorreu por meio do projeto More Legal, desenvolvido pela Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul com o propósito de incentivar e facilitar os procedimentos de regularização fundiária, notadamente no aspecto registral. Note-se que o projeto, em suas três edições, foi instituído por ato administrativo emanado da direção do Poder Judiciário.

Portanto, a execução das despesas orçamentárias é o principal meio de efetivação as políticas públicas na área do planejamento urbano, papel a ser exercido pelo Poder Executivo em razão da sua titularidade no desempenho de suas funções de gestão.

⁵³ .(Recurso Cível, Nº 71009083601, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Laura de Borba Maciel Fleck, Julgado em: 22-04-2020)

O ápice da falta de recursos financeiros é, sem dúvida um dos responsáveis pela não implementação do planejamento urbano, a exemplo da regularização fundiária, provocando esse deslocamento das decisões entre Poder Executivo e Poder Judiciário.

O “Projeto More Legal III”, instituído pelo Provimento n.º 28/2004, editado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, surgiu com o escopo de promover a imediata regularização das ocupações irregulares, ao considerar que os parcelamentos do solo, quando não planejados ou autorizados, geram, na maioria dos casos, situações fáticas irreversíveis⁵⁴. Atualmente, encontra-se em vigor o More Legal IV, instituído através do Provimento 21/2011, disponibilizado no DJE em 19.07.2011, considerando a edição das Leis nºs 11.977/09 e 11.481/07 e necessidade de preservar-se o espírito de flexibilização na comprovação documental para a aquisição da propriedade, sem descuido de uma observância às normas que regulamentam os registros públicos.

Feita essa ressalva sobre os instrumentos que auxiliam a atuação extrajudicial, um dos fatores que acarreta a judicialização das demandas em Porto Alegre pode ser localizado na lei exercício de 2017 (PORTO ALEGRE, [2013])⁵⁵, que mostra a insuficiência de recursos para a regularização na maioria dos 245 loteamentos, quase todos judicializados⁵⁶. A receita projetada em 2017 foi de 25 bilhões de reais e de 31 bilhões a título de despesa.

Para o quadriênio dos exercícios financeiros de 2018-2021, a Lei n.º 12.297/17 (PORTO ALEGRE, 2017a), que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA), prevê a criação do Fundo Municipal do Planejamento – FMPU, que visa à execução dos programas, das ações e dos projetos previstos nos incisos I a VIII do art. 26 da Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Com a criação desse fundo, o Executivo pretende reestruturar o órgão gestor e capacitar o corpo técnico, em especial o da habitação de interesse social, e implantar o Instituto de

⁵⁴ Fonte: http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/dout_02.pdf. Acesso em 12 maio de 2015.

⁵⁵ Portal disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>.

⁵⁶ Quando a matéria ingressa, via ação judicial, no Poder Judiciário. (Ver Tabela no anexo).

Planejamento Urbano da Cidade. Para todas as atividades mencionadas no plano, mais a criação de Fundo e Instituto, está previsto o valor de 40 mil reais.

Logo, a falta de dotação orçamentária acarreta demandas judicializadas na área do planejamento urbano. Segundo o Município de Porto Alegre, o déficit não suprido com a dotação orçamentária superveniente, destinada a recompor os anos de 2019 e 2020, é na ordem de R\$ 2.930.104,10, conforme se extrai do Agravo n.º AG 5008958-37.2020.4.04.0000, TRF 4ª Região (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Além do trabalho da Procuradoria do Município na regularização, o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), conforme o Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre (MORAES; ANTON, 1999), indica a existência de 390 vilas e núcleos irregulares em Porto Alegre, com 73.057 domicílios e 284.922 habitantes (POLIS, 2004).

Em Porto Alegre, a política habitacional, no âmbito administrativo, desde 1989 outorga a participação da população na reivindicação das suas prioridades no orçamento participativo, dentre as quais se encontra a política habitacional, conforme o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (DEMHAB, 2009).

Inclusive Harvey, “ao travar contato com o orçamento participativo da capital gaúcha”, segundo Souza (2015, p. 437), assim se manifestou:

The creation of mediating institutions is deeply fraught and frequently contested (as one might properly expect). The chief difficulty is to bring multiple militant particularisms (in the contemporary US this might mean the aspirations of radical ecologists, the chamber of commerce, ethnic or religious groups, feminists, developers, class organizations, bankers, and the like) into some kind of institutional relation to each other without resort to arbitrary authority and power. The Porto Alegre experience [...] suggests that this sort of thing can be done⁵⁷. (HARVEY, 2000, p. 244).

O STJ já proferiu decisão acerca da expectativa do Estatuto da Cidade de garantir o direito às cidades, e, ainda que o Brasil seja um país “[...] marcado pela ferida aberta das favelas e por fração significativa de pessoas vivendo ao relento, sem teto, poderia soar irrealista esperar que o Judiciário se preocupe com a

⁵⁷ A criação de instituições mediadoras é profundamente carregada e frequentemente contestada (como se poderia esperar). A principal dificuldade é trazer múltiplos particularismos militantes (nos EUA contemporâneos isso pode significar as aspirações de ecologistas radicais, a câmara de comércio, grupos étnicos ou religiosos, feministas, desenvolvedores, organizações de classe, banqueiros e afins) em algum tipo de relação institucional entre si sem recorrer à autoridade e ao poder arbitrários. A experiência de Porto Alegre [...] sugere que esse tipo de coisa pode ser feito. (HARVEY, 2000, p. 244)

existência, conservação e proteção de calçadas” (REsp nº 1846075/DF). Nada mais equivocado, no entanto, pois o autêntico juiz se revela quando decide questões jurídicas que, embora aparentem atrelamento a dificuldades do presente ou a concepções obsoletas do passado, se projetam sobre as gerações futuras, visando a ordem democrática de direito: No Estado Social de Direito, o ato de se deslocar a pé em segurança e com conforto qualifica-se como direito de todos, com atenção redobrada para a acessibilidade dos mais vulneráveis, aí incluídos idosos, crianças e pessoas com deficiência. Mister atinar que, no dia a dia da cidade contemporânea, o universo complexo da mobilidade urbana reserva papel crítico às calçadas, não se esgotando no fluxo de carros e na construção de ruas, avenidas, estradas, pontes e viadutos. [...]”⁵⁸.

Conforme trecho do acórdão acima citado consta a referência que na falha da ação administrativa o Poder Judiciário deve garantir o direito:

(...)Essa exatamente a expectativa que o Estatuto da Cidade deposita - se faltar ou falhar ação administrativa ou sobrar cobiça individual - no Judiciário brasileiro, ao prescrever que a Política Urbana deve garantir o "direito a cidades sustentáveis", em favor das "presentes e futuras gerações" (Lei 10.257/2001, art. 2º, I).

6. Segundo jurisprudência pacífica do STJ, a ninguém é lícito ocupar espaço público (calçada, in casu), exceto se estritamente conforme à legislação e após regular procedimento administrativo. A Administração dispõe de dever-poder de revisão de ofício de seus atos, exercitável a qualquer momento, mais ainda quando o ato administrativo de qualquer tipo for emitido em caráter provisório ou precário, com realce para o urbanístico, ambiental e sanitário. Além disso, é interdito atribuir efeitos permanentes a alvará provisório: "A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias" (Súmula 619/STJ, Corte Especial).

7. Se o apossamento do espaço urbano público ocorre ilegalmente, incumbe ao administrador, sob risco de cometimento de improbidade e infração disciplinar, proceder à imediata demolição de eventuais construções irregulares e à desocupação de bem turbado ou esbulhado. Em rigor, evidenciaria despropósito estabelecer, no Código de Trânsito Brasileiro (art. 181, VIII, e art. 182, VI, respectivamente), sanção administrativa de multa para quem estacionar veículo no passeio (infração grave) e mesmo para quem nele simplesmente parar por minutos (infração leve) e, ao mesmo tempo, admitir a sua ocupação ilícita ou duradoura para fins comerciais (quiosques, trailers) ou com construções privadas, pouco importando a espécie. (...) 9. Recurso Especial parcialmente conhecido e,

⁵⁸ Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (REsp 1846075/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 18/05/2020). (BRASIL, 2020d).

nesta parte, não provido. (REsp 1846075/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 18/05/2020). (BRASIL, 2020d).

Por oportuno cabe citar que, em 2020, foi publicado na imprensa, que a Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre concluiu a primeira etapa do procedimento de regularização fundiária do Loteamento Chácara dos Bombeiros no Bairro Restinga, resultando em 123 famílias com a sua propriedade reconhecida. Assim 120 famílias, seguirão aguardando a segunda etapa de regularização. Também o Loteamento Vila dos Ferroviários, referente às quadras A e B tiveram, seus lotes legitimados mediante REURB-S. Ainda, foi instaurada a REURB com elaboração do memorial descrito na Vila Maria da Conceição Setor Rua João Pinto. Foram instaurados ainda o procedimento de regularização fundiária REURB-S da Vila Beco do Abelar, na Aberta dos Morros e Loteamento Primavera, Bairro Belém Velho, estes referentes as etapas iniciais da regularização.

Logo, importância da otimização da regularização fundiária frente aos déficits habitacionais se faz necessária a fim de evitar a situação de reintegrações de posse conforme duas situações que aqui são colacionadas a título exemplificativo, em que a implementação das políticas públicas na área da habitação teria sido evitada.

4.1. REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS

A liminar de reintegração de posse em imóvel do Estado do Rio Grande do Sul, localizado na esquina das Ruas Andrade Neves e General Câmara, no Centro de Porto Alegre-RS, foi cumprida à noite, no local estavam aproximadamente 100 famílias, entre elas diversas crianças. De fato, houve tentativa de conciliação no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), que trata também da resolução de conflitos fundiários; todavia, por parte da Procuradoria-Geral do Estado, foi considerado que o Estado do Rio Grande do Sul realizava gastos de R\$ 60 mil mensais para realocar secretarias, e que estas estariam impossibilitadas de usar o prédio ocupado. Durante a tentativa de conciliação por parte do Ministério Público, foi reconhecido que o prédio ocupado poderia ser convertido em espaço de moradia.

Figura 13 – Reintegração de posse da Ocupação Lanceiros Negros completa um ano



Foto: Mauro Schaefer.

<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/reintegra%C3%A7%C3%A3o-de-posse-da-ocupa%C3%A7%C3%A3o-lanceiros-negros-completa-um-ano-1.264802>

Acesso em 12.03.2020

Denota-se que a sentença não apresentou fundamentos doutrinários e que tramitou na 7ª Vara da Fazenda Pública, sendo julgada procedente a ação de reintegração de posse, assim proferida:

Por fim, registro que no processar do presente feito foram realizadas diversas tentativas de mediação, que esbarraram na falta de políticas públicas adequadas de acesso à moradia para pessoas em estado de vulnerabilidade social. É preciso compreender que as políticas de moradia, muito mais do que um teto ou abrigo, devem propiciar moradia com acesso ao trabalho e aos serviços públicos (como educação e saúde). As pessoas vulneráveis não podem ficar indefinidamente em cadastros ou depender apenas da caridade de parentes ou de pessoas de bom coração. (Processo n.º 001/1.15.0192440-1. TJRS. 7ª Vara da Fazenda Pública).

Concluiu, portanto, o Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, em decisão transitada em julgado em 08 de agosto de 2018, que há “[...] falta de políticas públicas adequadas de acesso à moradia para pessoas em estado de vulnerabilidade social”.

4.2. REINTEGRAÇÃO HOTEL AÇORES

Traz-se aqui o mandado de desocupação compulsória e reintegração de posse do prédio do desativado Hotel Açores, na Rua dos Andradas de Porto Alegre, pelo grupo Lanceiros Negros.

Figura 14 – Hotel Açores



Fonte: Reintegração de posse (2018). Foto: Mauro Schaefer

A sentença também não apresentou fundamentos doutrinários, sendo julgada parcialmente procedente a ação de reintegração de posse, assim proferida:

Por outro lado, em que pese os argumentos vertidos na defesa sobre o direito à propriedade digna; e, não se olvidando da legitimidade da luta social por moradia, o Judiciário não pode tolerar a invasão e ocupação de propriedade particular que não encontra amparo legal.

Outrossim, as ações envolvendo políticas públicas voltadas à habitação são discricionárias do Poder Executivo, não podendo o Judiciário virar instrumento de pressão política. (Processo n.º 11700751299, Comarca de Porto Alegre, grifo meu).

Assim, à luz da sentença acima proferida, se as ações envolvendo políticas públicas são discricionárias do Poder Executivo, caberia ao Município de Porto Alegre – que possui autarquia própria criada através da Lei n.º 2.902/65 (PORTO ALEGRE, 1965) e que tem por principal função a construção de habitações de interesse social em substituição às habitações precárias – atuar no auxílio dessas famílias.

4.3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, PROCURADORIAS DE MUNICÍPIO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A atuação⁵⁹ do Ministério Público, já garantida constitucionalmente, foi objeto da Recomendação n.º 34, de 5 de abril de 2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público, na qualidade de órgão interveniente no processo civil, destacando-se as seguintes prioridades:

Art. 1º Os órgãos do Ministério Público Brasileiro, no âmbito de sua autonomia administrativa e funcional, devem priorizar:

- I – o planejamento das questões institucionais;
- II – a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuem;
- III – a busca da efetividade em suas ações e manifestações;
- IV – a limitação da sua atuação em casos sem relevância social para direcioná-la na defesa dos interesses da sociedade.

A Recomendação n.º 36/2016 também destaca os casos de relevância social a serem observados:

Art. 5º Além dos casos que tenham previsão legal específica, destaca-se de relevância social, nos termos do art. 1º, inciso II, os seguintes casos:

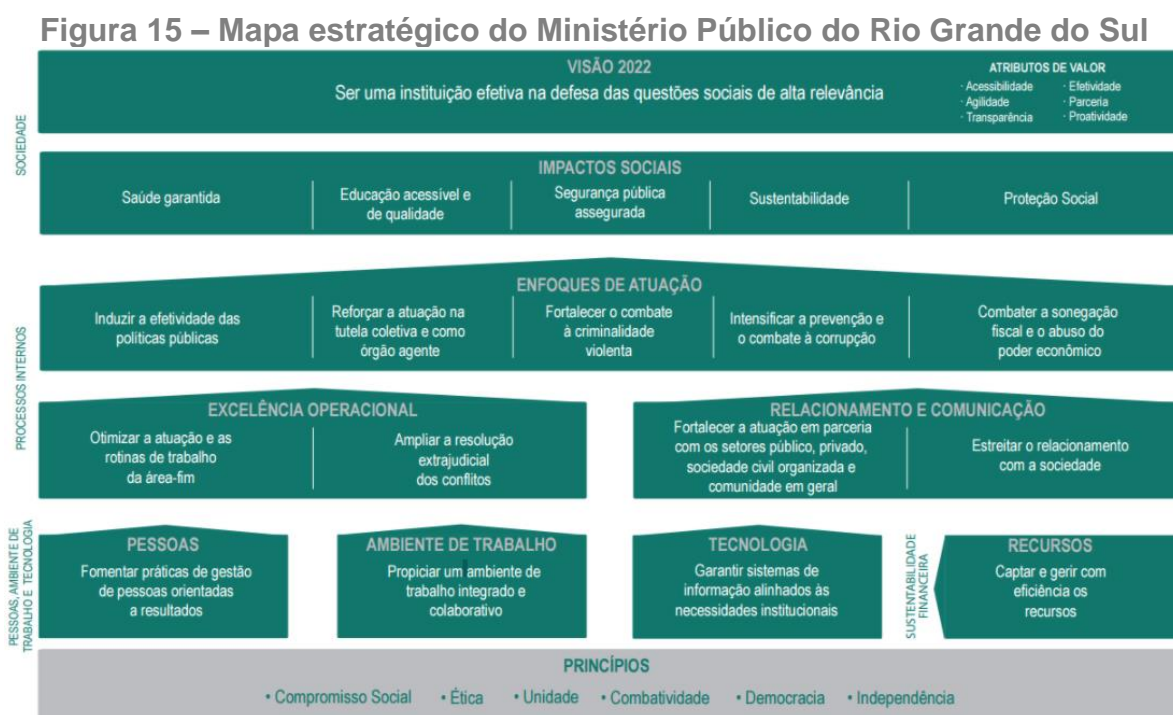
- I – ações que visem à prática de ato simulado ou à obtenção de fim proibido por lei;
- II – normatização de serviços públicos;
- III – licitações e contratos administrativos;
- IV – ações de improbidade administrativa;
- V – os direitos assegurados aos indígenas e às minorias;
- VI – licenciamento ambiental e infrações ambientais;
- VII – direito econômico e direitos coletivos dos consumidores;
- VIII – os direitos dos menores, dos incapazes e dos idosos em situação de vulnerabilidade;
- IX – ações relativas ao estado de filiação ainda que as partes envolvidas sejam maiores e capazes; (Revogado pela Recomendação nº 37, de 13 de junho de 2016)
- X – ações que envolvam acidentes de trabalho, quando o dano tiver projeção coletiva;
- XI – ações em que sejam partes pessoas jurídicas de Direito Público, Estados estrangeiros e Organismos Internacionais, nos termos do art.83, inciso XIII, da Lei Complementar n.º 75/93, respeitada a normatização interna;

⁵⁹ Durante a realização do XVIII Congresso de Direito Ambiental do Ministério Público, realizado nos dias 25 a 27 de abril de 2018, em um dos painéis, foi apresentado o planejamento estratégico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, e observou-se a necessidade de atuação do Ministério Público em questão de forma mais transversal, com foco na resolução dos problemas sociais.

NECESSIDADE DA OTIMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- XII – ações em que se discuta a ocorrência de discriminação ou qualquer prática atentatória à dignidade da pessoa humana do trabalhador, quando o dano tiver projeção coletiva;
 - XIII – ações relativas à representação sindical, na forma do inciso III do artigo 114 da Constituição da República/88;
 - XIV – ações rescisórias de decisões proferidas em ações judiciais nas quais o Ministério Público já tenha atuado como órgão interveniente;
- Parágrafo único. Os assuntos considerados relevantes pelo planejamento institucional (Art.1º, inciso I) são equiparados aos de relevância social.

Conforme o Mapa Estratégico do Ministério Público do Rio Grande do Sul, a visão para 2022 é ser uma instituição efetiva na defesa das questões sociais de alta relevância:



Fonte: Rio Grande do Sul (2016a).

No rol de projetos apresentadas pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS), encontra-se o Projeto Resolutividade, que visa identificar e tratar as causas do decurso de prazo de tramitação de inquéritos civis (ICs) em entrância intermediária nas seguintes matérias: meio ambiente, improbidade administrativa e ordem urbanística.

A importância do quadro acima encontra-se no papel fundamental do Ministério Público, de acordo com a sua competência constitucional. O destaque da atuação do MP-RS na presente tese justifica-se pelo fato de as ações civis públicas sobre regularização fundiária, ajuizadas pelo MP-RS, serem derivadas de inquéritos

civis que tramitam na mesma instituição. Segundo o art. 127 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

No mesmo sentido, encontra-se no Planejamento Estratégico do MP-RS “Entender e tratar razões referente decoro de prazo de tramitação de ICs em entrância intermediária nas seguintes matérias: Meio Ambiente, Improbidade Administrativa e Ordem Urbanística”. Para tal efetividade, tem-se como indicador a abordagem referente aos ICs com longa duração institucionalizada, e como meta a institucionalização de abordagem referente aos ICs com longa tramitação, conforme dados de agosto de 2020 (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

Quanto ao papel da instituição aqui tratada, segundo dados disponibilizados no site do CNJ (2019) o Ministério Público de São Paulo, aderiu ao acordo de cooperação técnica, Termo de Adesão⁶⁰ n.º 043/2019, conforme cópia em anexo, firmando com o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público Federal, que dispõe sobre a colaboração para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, nas atividades desenvolvidas pelo Sistema de Justiça, em especial o Objetivo 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Nesse sentido, tendo em vista a defesa dos interesses sociais exercida pelo MP-RS e da existência de diversas ações ajuizadas e inquéritos civis de Porto Alegre sobre a regularização fundiária, localizadas na dissertação de mestrado. Visando a regularização das áreas, o MP-RS exerce um papel ativo fundamental nas áreas de direito urbanístico e ambiental, por isso, na defesa dos direitos, ao lado do Poder Judiciário, a pesquisa também analisará o papel dessa instituição como realizadora de ações que visam o planejamento urbano.

⁶⁰ Publicado no DOU de 23 de agosto de 2019, Seção 3, página 112.

Com os dados obtidos no MP-RS, a pesquisa avaliou a questão sobre a otimização da regularização fundiária na seara extrajudicial, como forma de resolução de conflitos.

Outro exemplo de incentivo ao protagonismo na regularização fundiária (MARTINS, 2019) foi destaque no seminário “Conflitos Fundiários Urbanos”, da Defensora Pública do Estado do Rio Grande do Sul, realizado na UNISINOS. Pertencente ao Núcleo de Defesa Agrária e Moradia (NUDEAM), Isabel Rodrigues Maroni ressaltou a importância do diálogo sobre as questões de moradia.

Foi importantíssimo o debate, pois o evento contou com a presença de arquitetos, integrantes do movimento pela luta da moradia, coordenadores do curso de Direito e professores. Juntos trocamos muitas ideias sobre como realizar um trabalho amplo e efetivo de empoderamento das comunidades, para que elas mesmas sejam protagonistas na resolução dos conflitos de regularização fundiária. Meu papel como defensora pública é empoderar as pessoas para que vençam suas dificuldades⁶¹.

Segundo o relatório 2019 da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, o NUDEAM realiza o atendimento das populações mais vulneráveis e na temática da moradia digna (RIO GRANDE DO SUL, 2019a). Na ação, quanto à regularização fundiária (moradia), foram realizados 12 mutirões com 566 pessoas beneficiadas.

A Defensoria Pública tem foco nas atividades ligadas à defesa judicial ou extrajudicial do direito social à moradia, do direito de acesso à terra e aos meios de produção e na promoção de ações para a regularização fundiária, conforme informações descritas no site da entidade. Dentre as muitas diretrizes de atuação em prol de indivíduos e comunidades carentes, a instituição promove o ajuizamento de ações que visem à defesa do direito à moradia digna, à garantia da posse e propriedade com observação de sua função social. Realiza ainda a identificação e interlocução com os movimentos sociais comprometidos com a defesa da moradia; participação em comissões e grupos de trabalho relativos à matéria por intermédio do NUDEAM; defesa da posse e acesso à terra por meio da mediação ou de procedimentos administrativos, em atuação extrajudicial, viabilizando a regularização de áreas; defesa judicial e propositura de ações individuais e coletivas, como, por exemplo, a de usucapião.

⁶¹ Fala de Maroni conforme reportada por Martins (2019).

Outro destaque refere-se ao trabalho da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre (PGM/POA)⁶². Conforme dados do Centro de Estudos em Direito Municipal (CEDIM) que fundamentaram o reconhecimento e a obtenção do Prêmio INNOVARE 2016 – com o tema Regularização Fundiária: Advocacia Pública atuando para o reconhecimento de direitos –, A PGM/POA, atuando desde 1994 em regularização fundiária

[...] entregou mais de 1.600 matrículas individuais por meio das ações de usucapião individuais, coletivas e Provimento More Legal, beneficiando milhares de pessoas. A importância da criação do Núcleo de Regularização Fundiária em 1996, efetivamente um embrião para estruturalmente dar seguimento aos procedimentos de regularização e posteriormente consolidada a estrutura via Decreto n.º 18.741/2013 que cria a Procuradoria de Regularização Fundiária – PARF. Por isso, a importância de estrutura técnica é fundamental para o desenvolvimento da regularização fundiária. (PORTO ALEGRE, [2017?]).

Conforme dados do site do Município de Porto Alegre, em 2017 foram entregues as primeiras 147 legitimações de posse dos loteamentos dos Condomínios Mariante, Sertão I e Sertão II, com a notícia de que após

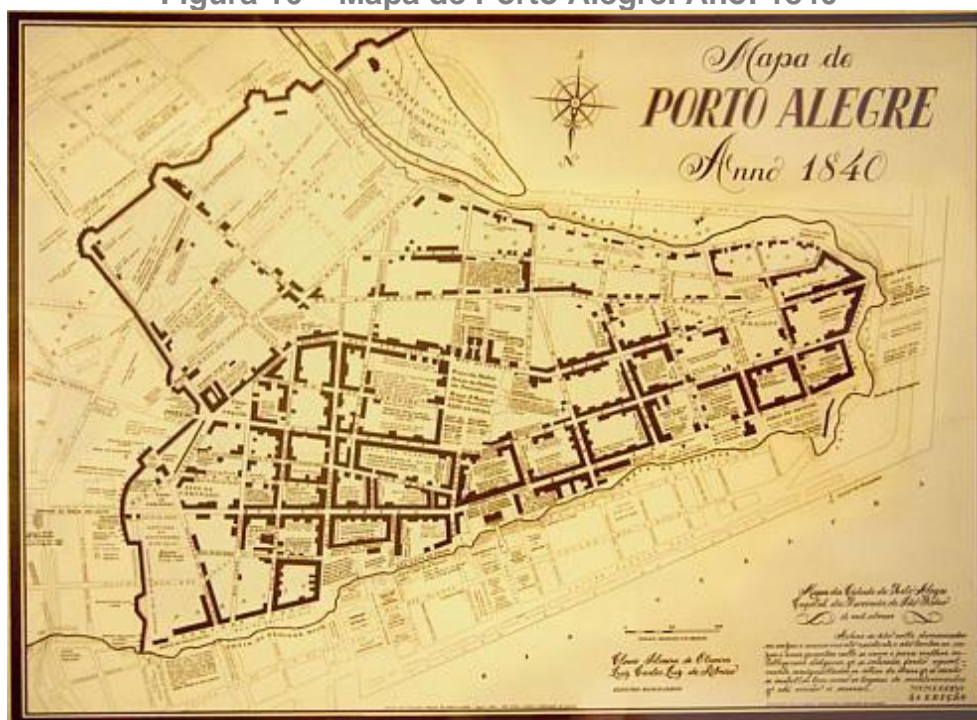
[...] cinco anos, este título dos imóveis de até 250 metros quadrados será convertida em propriedade. Para imóveis com área superior, o prazo é de 10 anos. A legitimação de posse é um direito real, ou seja, tem os mesmos efeitos da propriedade, e com ela é possível, por exemplo, obter financiamento para construção ou reforma e, também, transferir a titularidade do terreno. (PORTO ALEGRE, 2017d).

⁶² “A Regularização Fundiária no âmbito da Procuradoria-Geral do Município é tratada pela Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária – PARF. As atribuições da PARF constam na Lei Municipal n.º 7433, de 06 de junho de 1994. A PARF atua na defesa dos interesses dos cidadãos e entidades municipais, visando a regularização fundiária, nas dimensões jurídica e registrária de loteamentos irregulares e clandestinos. O trabalho da PARF tem por objeto núcleos urbanos a serem regularizados, visando a tutela coletiva. Não atende casos individuais de regularização de lote, mas do núcleo urbano existente e desde que este esteja consolidado há um tempo, de acordo com os marcos temporais da legislação regente. Para tanto, fornece orientação jurídica, organiza e é responsável pelo encaminhamento das REURBs (regularização fundiária urbana) prevista na Lei Federal n.º 13.465/17, ajuíza ações de usucapião, encaminha regularizações por meio do Provimento More Legal da Corregedoria Geral de Justiça e de CRFs (Certidões de Regularização Fundiária – lei Federal n.º 13.465/17). Também participa e promove dos meios de conciliação extrajudicial das partes em conflitos de interesses relativos às áreas sujeitas à regularização fundiária antes da propositura da ação. Ainda, atua na regularização de parcelamentos do solo, repreensão e combate a novas ocupações irregulares, aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, Minha Casa, Minha Vida e Lei Federal n.º 13.465/17” (PORTO ALEGRE, [2017?]).

4.4. PORTO ALEGRE: SITUAÇÃO ATUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DÉFICIT HABITACIONAL

Em sua origem como capital do Estado, em 1773, e após seu surgimento como cidade, em 1810, Porto Alegre teve restrições no seu crescimento devido à Guerra dos Farrapos (1835-1845), conforme mostra o mapa abaixo, de 1840, no qual se observam as linhas das muralhas que delimitavam a cidade.

Figura 16 – Mapa de Porto Alegre. Ano: 1840



Fonte: Porto Alegre (2009b).

Segundo Huyer (2015, p. 26), até 1845 a cidade não tinha condições de se expandir, pois estava restrita à área interna às muralhas, que a defendiam de ataques durante a Guerra dos Farrapos.

No crescimento de Porto Alegre para além da área central, houve o crescimento radial, conforme explica Huyer (2015, p. 26):

Concomitante com o crescimento do núcleo central, Porto Alegre também verificou o surgimento e crescimento de quatro principais arrabaldes ou arraiais. Ao norte, o arraial dos Navegantes. Paralelo ao Guaíba, surgiu entre 1824 e 1830, pela colonização que se dirigia às colônias germânicas

de São Leopoldo. Já em 1808, iniciava-se a abertura do Caminho Novo, que viria a ser a Rua Voluntários da Pátria, margeando o Guaíba.

Almeida (2005, p. 37) destaca com clareza que, desde o Plano de Melhoramentos, houve a desconsideração dos antigos arraiais:

Os planos elaborados em cada época, desde o *Plano dos Melhoramentos e Embelezamento*, de 1914, trataram do planejamento da cidade em seu perímetro mais densificado, deixando de fora os aglomerados urbanos, os antigos arraiais, mais distantes e desconectados da cidade por grandes glebas desocupadas.

Sem dúvida, denota-se a fragilidade dos dados inseridos no plano e, ao deixar de fora parte da cidade, a precariedade do planejamento urbano no início do século XX.

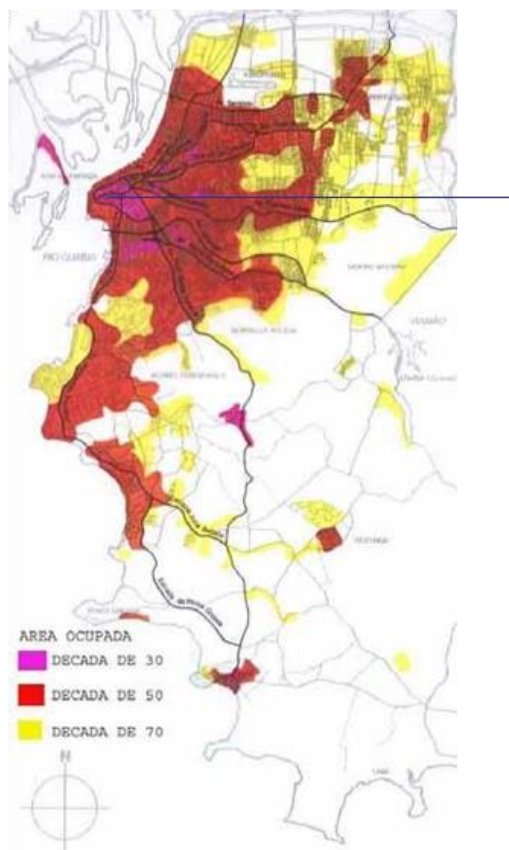
Também destaca Almeida (2005, p. 37) que

O Plano Diretor de 1959, e sua revisão, em 1961, não fogem a essa regra. Abrangeram a cidade compreendida pelos limites do levantamento aerofotogramétrico de então, restringindo a área planejada às fronteiras da chamada Terceira Perimetral.

Nessa transformação da cidade,

[...] parte das áreas já ocupadas ao sul, leste e norte foram sendo planejadas aos poucos, dentro do que se convencionou chamar de *Extensões do Plano*. E foi somente em 1979 que toda a cidade compreendida pelos limites do perímetro urbano passou a fazer parte integrante do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU. (ALMEIDA, 2005, p. 37).

Figura 17 – Expansão urbana de Porto Alegre: área ocupada nas décadas de 1930, 1950 e 1970



Fonte: Almeida (2005, p. 38).

O mapa acima, extraído da tese de doutoramento de Almeida, traz a indicação, nas áreas hachuradas, das ocupações em Porto Alegre nas décadas de 30, 50 e 70.

Naquela época já se constatavam ocupações, sendo que o município de Porto Alegre em 2015 possuía 245⁶³ loteamentos irregulares⁶⁴ de acordo com o Banco de Dados da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do município de Porto Alegre.

Conforme o art. 3º da Lei n.º 2.902/65, compete também ao DEMHAB, entre outras funções:

⁶³ O número de loteamentos irregulares e clandestinos são dados originários do cadastro de loteamentos da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre. Esse cadastro com dados de 2015, contudo, não espelha a realidade, podendo ser maior do que 250 o número de loteamentos clandestinos ou irregulares.

⁶⁴ Considera-se como loteamento irregular quando há venda de lotes pelo proprietário ou loteador já havendo iniciado algum protocolo de regularização da área junto à Prefeitura. Loteamento clandestino é a venda de lotes sem qualquer providência de regularização junto aos órgãos competentes.

[...] desenvolver a política habitacional do município partindo da compreensão de que habitação de interesse social é aquela que visa a retirar das áreas marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias, para integrá-los na vida econômica e cultural da comunidade. (PORTO ALEGRE, 1965).

No ano de 2017, o DEMHAB publicou um manual denominado *Projeto de Encargos na área de Projetos de Regularização Fundiária (em área ocupada)*, que assim determina:

O Projeto de Regularização Fundiária - PRF deverá ser elaborado conforme o Decreto n.º 18.399/13 e a Lei Federal n.º 11.977/09 (PMCMV), e poderá ser executado em até duas etapas, as quais serão determinadas pela equipe técnica do Demhab. No caso de área com ocupação irregular – área ocupada – deverão ser levadas em conta as edificações existentes, sendo desejável que as que forem passíveis de regularização, na medida do possível, sejam preservadas. As edificações que vierem a ser removidas por necessidades de projeto ou impossibilidade de regularização, assim como as que apresentem necessidade de reformas, serão objeto de negociação com seus respectivos moradores. Esta negociação deverá ser registrada por escrito, através de documento denominado de “Termo de Acordo”, devendo, o mesmo, ser elaborado caso a caso.

ELABORAÇÃO DE PLANTA EXECUTIVA:

Essa planta será apresentada com as informações do Levantamento Topográfico Planialtimétrico, identificando todas as interferências da intervenção em relação às situações existentes. Deverão ser demonstradas as divisas e edificações atingidas pelo projeto, bem como demais elementos presentes no ambiente natural e construído, como por exemplo: árvores, cursos d’água, escadarias, postes, redes existentes e demais pontos notáveis constantes do Levantamento Topográfico Planialtimétrico. Essas interferências deverão ser especificadas e quantificadas, de forma a subsidiar a elaboração do orçamento, incluindo todos os detalhes executivos necessários para tal.

O Programa de Regularização Fundiária (PRF), segundo o DEMHAB é um processo urbanístico, social e jurídico que objetiva a regularização da posse da terra para a população de baixa renda, em seu local de origem, garantindo o acesso à infraestrutura urbana e melhorando as condições de moradia das famílias beneficiadas. Busca-se assim, a integração da cidade informal à formal, respeitando as características das comunidades, legalizando a situação fundiária, com respeito a padrões e especificidades dos próprios locais. O PRF segundo o DEMHAB possui as seguintes características:

Para tal objetivo, são desenvolvidos projetos de urbanismo, arquitetura, engenharia e social pelas equipes técnicas do Demhab. Dessa forma, o PRF exerce um impacto importante na promoção do direito à terra urbanizada.

Na execução do programa, é necessário implementar o trabalho técnico-social, que procura reforçar a organização e a mobilização comunitária. A melhoria da qualidade de vida da população afetada busca a sustentabilidade não só do empreendimento, pressupondo, ao mesmo tempo, mudanças de hábitos.

A produção de novas unidades habitacionais ocorrerá em situações específicas, nos casos de edificações localizadas em área de risco, sobre leito de via projetada ou em situações de alto adensamento populacional. Tal produção poderá ocorrer no próprio local, com a reorganização do espaço, ou em outras áreas destinadas ao reassentamento das famílias.

Assim, o PRF poderá ser complementado por outros programas, como o programa de reassentamento ou outros subsídios à promoção da moradia.

O PRF oportuniza o acesso aos equipamentos comunitários e à geração de trabalho e renda. Considera-se que, para alcançar tais objetivos, é fundamental a integração efetiva com as demais políticas públicas e entre as secretarias da PMPA, notadamente a SMIC.

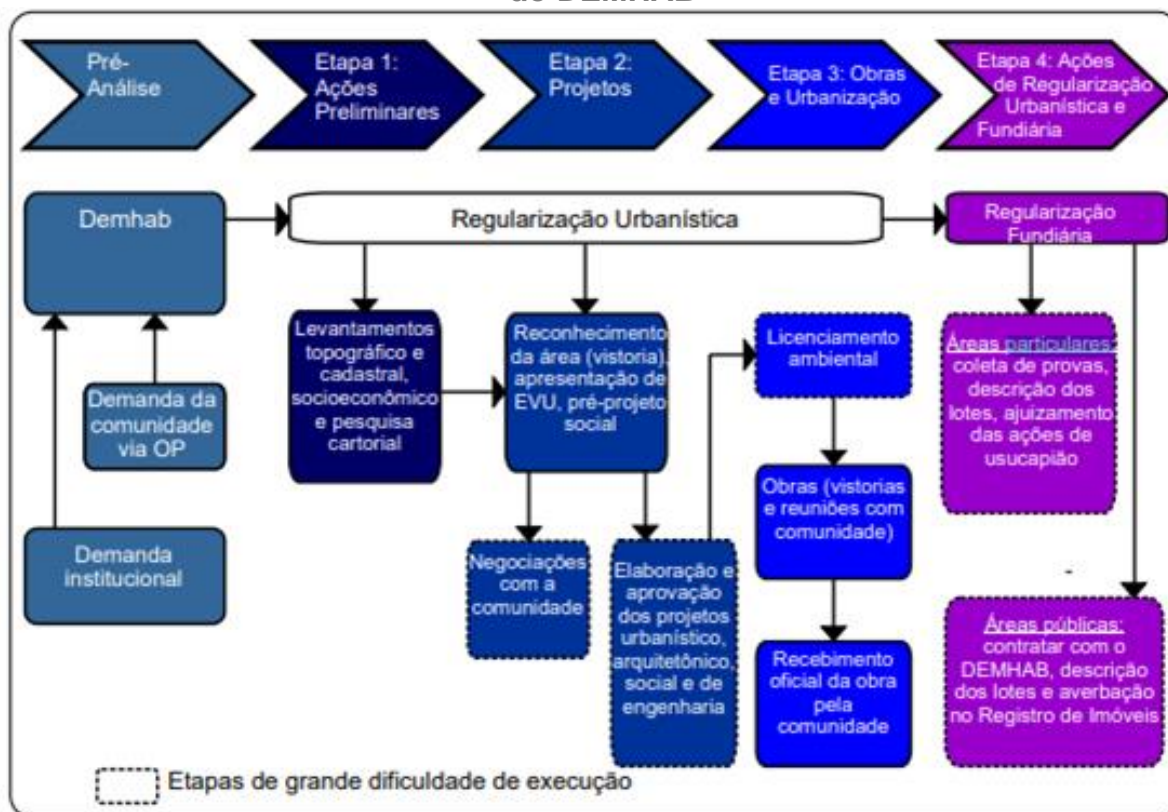
Em 2008, 180 áreas cadastradas integravam o PRF. Elas possuem ao menos uma demanda atendida, sendo, via de regra, o levantamento topográfico e cadastral. Para a regularização jurídica, o programa utiliza-se dos instrumentos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou Concessão Especial para as Áreas Públicas e Usucapião para as áreas particulares. (Programa de Regularização Fundiária do DEMHAB, disponível em http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/prf. Acesso em 01.09.2021)

Segundo o DEMHAB (PORTO ALEGRE, 2009a)⁶⁵, a realização das conferências municipais de habitação, (a primeira ocorrido em 1997), marcou o início de um processo de avaliação e definição de diretrizes para a política habitacional, buscando a incorporação das áreas irregulares à cidade formal através da legalização e gradativa integração ao conjunto dos serviços urbanos e comunitários.

O fluxograma da regularização urbanística e regularização fundiária elaborado pelo DEMHAB mostra as etapas de grande dificuldade de execução por parte da Administração Pública.

⁶⁵ Conforme Diagnóstico do Plano Municipal de Habitação elaborado pela DEMHAB.

Figura 18 - Fluxograma do Programa de Regularização Urbanística e Fundiária do DEMHAB



Fonte: Acervo Técnico DEMHAB (2008).

Entre os destaques de grande dificuldade de execução, encontra-se o ajuizamento das ações de usucapião; todavia, denota-se que as obras não estão relacionadas com a característica de grande dificuldade de execução muito embora, em Porto Alegre através da Lei Orçamentária Anual (LOA) contenha dados sobre a dificuldade financeira na obtenção de dotação orçamentária para as suas implementações.

Além do DEMHAB, a Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre (PARF2) é a responsável por loteamentos clandestinos ou irregulares classificados com os seguintes critérios, regularizado, moradores não regularizaram, aguardando decisão judicial, em tratativa de regularizar, orçamento participativo (OP), com Termo de Ajustamento de Conduta, aguardando execução em ação civil pública, em estudo quanto a modalidade de regularização, com decreto expropriatório, área em monitoramento e outros, conforme tabela em anexo.

Essa é uma classificação sobre a situação da regularização fundiária em Porto Alegre⁶⁶, tendo em vista que o foco da tese são as decisões proferidas pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente em ação civil pública, quando o Poder Executivo, no âmbito municipal, na condição de autor ou réu, tem sua competência privativa deslocada ao Poder Judiciário para interferir no planejamento urbano.

Conforme o Parecer n.º 1.210/2020 da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, há duas previsões legais no âmbito da REURB quando se trata da concessão de direito real:

Veja-se a lei 13.465/17: Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; A linha de toda a política pública de regularização fundiária atual é a inclusão na cidade formal, registrada, em termos de propriedade.

É a segurança da propriedade àquele que meramente ocupa. Isso, ao contrário de políticas anteriores, em que se prezava mais pela proteção possessória, especialmente no caso de imóveis públicos ocupados. Percebe-se no âmbito dos bens públicos, que puderam ser objeto de atribuição de propriedade aos ocupantes apenas pela atual Lei 13.465/17.

Nesse sentido a doutrina que examina as mudanças para a atual legislação: “A Lei 13.465/2017 instituiu mecanismos visando à Regularização Fundiária Urbana (REURB), para uma melhor distribuição das propriedades nas cidades.” (TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária [Lei 13.465/2017]: análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. In PENSAR, v. 23, n.º 3, p.1-23, jul/set 2018). (PORTO ALEGRE, 2020).

Portanto, o entendimento de que a existência de instrumentos de proteção possessória anteriores não obsta a aquisição da propriedade no âmbito da REURB-S, mesmo em áreas públicas, haveria consonância com os objetivos da atual legislação em matéria de regularização fundiária.

⁶⁶ Os dados foram pesquisados junto à Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária da Procuradoria do Município de Porto Alegre e no Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre. Esses dados representam os loteamentos e as áreas constantes do banco de dados desses órgãos, podendo ser maior o número de áreas pendentes de regularização, por não se encontrarem cadastradas. (Processos Administrativos da Prefeitura de Porto Alegre n.º 001.004022.15.7 e Demhab n.º 004.00731.15.3).

| CAPÍTULO 5 | NOVOS FUNDAMENTOS LEGAIS APÓS A CF/88 SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: LEI n.º 13.465/17 – LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB)

Com fundamento no art. 182, caput, da Constituição Federal, a Lei n.10.257/2001 dispõe sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano, no Capítulo I. Segundo Mukai 2013, p.17, a lei é denominada oficialmente “Estatuto da Cidade” e que suas diretrizes e normas se destinam não apenas ao direito urbanístico, mas também ao direito ambiental.

Quanto a Lei n.º 13.465/2017, tramita no Supremo Tribunal Federal, desde 1º de setembro de 2017, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.771⁶⁷, por afronta aos seguintes itens:

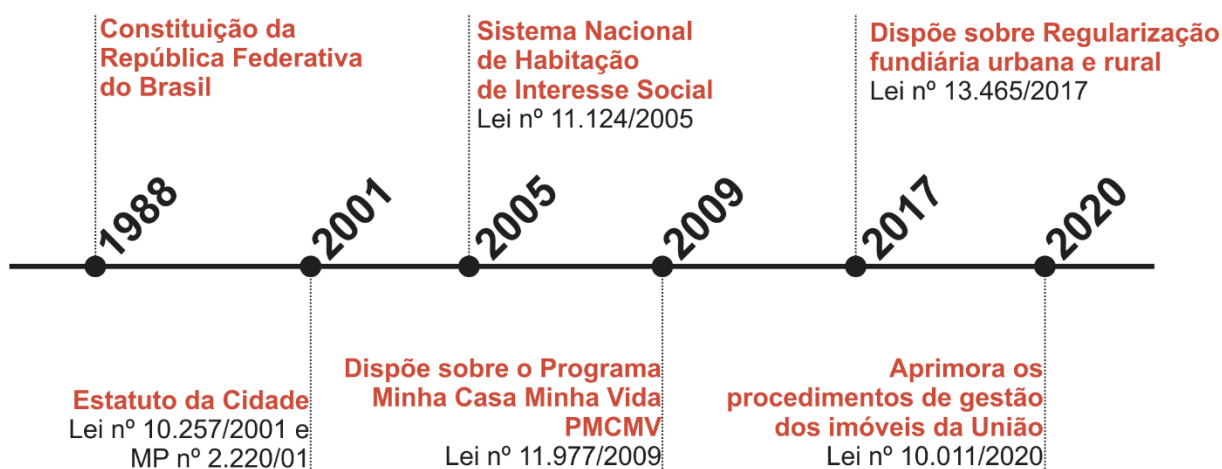
- 1) Afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º),
- 2) o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII),
- 3) a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º)
- 4) a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º),
- 5) o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput),
- 6) os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, X). (BRASIL, em trâmite).

Logo, trata-se de uma lei que entrou em vigência mas diversos artigos, aguardam a apreciação do guardião da Constituição, Supremo Tribunal Federal, quanto às inconstitucionalidades.

Com a evolução legislativa, apresenta-se o seguinte:

⁶⁷ Concluso ao Relator desde 10 de setembro de 2020, ainda sem decisão na referida ADI até 11 de outubro de 2020, data da presente consulta.

Figura 19 – Evolução da legislação brasileira quanto à regularização fundiária⁶⁸



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 20 - Modalidades de REURB



Fonte: Elaborado pela autora.

A Lei nº 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, dispõe no art.9º “que ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

⁶⁸ MP nº 966/2020 - “Art. 1º Fica instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e a famílias residentes em áreas rurais, com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural” (Em 10.10.2020 em regime de urgência aguardando apreciação). <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/144365>.

E nesse sentido, caberá aos poderes públicos formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

São objetivos da REURB:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

As definições dos tipos de núcleos, demarcação, certidão de regularização fundiária, legitimações e de ocupantes da Lei 13.465/2017 são:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a

localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

Outro destaque da Lei nº 13.465/2017, refere-se a autonomia outorgada aos Municípios para dispensar exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas:

Art. 11 – (...)

§ 1º Para fins da Reurb, **os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.(grifo nosso)**

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. (Brasil, 2017a)

Interessante destaque é que na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

O § 7º da Lei 13.465/2017 dispõe, que, a partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal. (BRASIL, 2017a).

O paradoxo que a Lei n.º 13.465/17 apresenta é que, a partir de sua vigência, poderá haver a regularização de áreas por vários instrumentos e legitimação de posse fundiária sem exigência dos equipamentos públicos. É por esse aspecto que se faz importante sempre reprimir a importância da autonomia local e o papel do Executivo na aplicação das suas políticas públicas, pois a lei mencionada possibilita uma mudança na cidade, conseqüentemente atingindo o planejamento.

A partir da existência de um crescimento urbano desproporcional ao número de moradias legalmente construídas, percebe-se que a legislação brasileira vem, a partir de um quadro de invisibilidade até 1988, procurando regradar as áreas irregulares.

Alguns dos instrumentos legais utilizados para a gestão da regularização fundiária são: Constituição Federal de 1988; More legal⁶⁹; Plano Diretor de Porto Alegre – LC 434/99 (PORTO ALEGRE, 1999a); Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/01 (Usucapião Coletivo) (BRASIL, 2001); Minha Casa Minha Vida – Lei 11.977/09 (BRASIL, 2009b); Lei n.º 13.465/17 (BRASIL, 2017a).

Conforme já exposto, a pesquisa está centrada em dois principais eixos: judicialização e jurisdicionalização. Nesses dois campos centrais, quando se aplicam os direitos de regularização na via administrativa, por exemplo, ou através de uma determinada área aguardar decisão judicial, o destinatário final é o mesmo: moradores que aguardam a regularização.

De grande importância legislativa, tem-se a Lei 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole e que foi alterada pela Lei n.º 14.020/2020 contém definições importantes conforme o art. 2º considera-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
- b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

⁶⁹ Idealizado Des Décio Antonio Erpen, quando Corregedor-Geral da Justiça, e consolidado através dos Provimentos n.º 39/95-CGJ e n.º 1/98-CGJ. Hoje, o Projeto está incluso na Consolidação Normativa Notarial e Registral (Prov. 32/06). 3. Finalidade Como se sabe, a via principal de regularização de imóveis urbanos é a Lei 6.766/79 (alterada pela Lei 9.785/99) e pelas Leis Federais 10.257/01 e 10.931/04. Tem o propósito de implementar a regularização fundiária de inúmeras áreas que se encontram na clandestinidade jurídica e, também, pela originalidade do tema, eis que serviu de paradigma para os demais Estados da Federação, inclusive estabelecendo diretrizes para a promulgação da Lei n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999 (PAIVA, 2009).

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; (Redação dada pela Lei n.º 13.683, de 2018)

VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei n.º 13.683, de 2018)

VIII – área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; (Incluído pela Lei n.º 13.683, de 2018)

IX – governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. (Incluído pela Lei n.º 13.683, de 2018)

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto. (Incluído pela Lei n.º 13.683, de 2018). (BRASIL, 2015c).

A criação do Estatuto da Metrópole atribui aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, “constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum e deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei”.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto n.º 48.946, de 26 de março de 2012, publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) sob o n.º 060, de 27 de março de 2012, regulamenta a Lei Complementar n.º 13.854, de 26 de dezembro de 2011, e cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre – GGM. Conforme o art. 2º, a gestão da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA observará as seguintes diretrizes:

- I - redução das desigualdades sociais e territoriais, por intermédio de ações integradas entre o Estado e os Municípios integrantes da RMPA;
- II - construção e reconhecimento da identidade metropolitana;
- III - transparência da gestão e controle social;
- IV - colaboração permanente entre a Administração Pública Estadual e os Municípios integrantes da RMPA; e
- V - promoção do desenvolvimento sustentável da RMPA. (RIO GRANDE DO SUL, 2012a).

Em outubro de 2015, no Rio Grande do Sul, foi instaurada a Comissão Especial do Estatuto da Metrópole (RIO GRANDE DO SUL, 2016b), através da RCE 11/2015, tendo como data limite para o seu encerramento o dia 24 de março de 2016. Conforme o relatório produzido pela Comissão, destacam-se os seguintes dados sobre a região metropolitana de Porto Alegre que destaca-se pela importância que trazem sobre o desenvolvimento urbano descontrolado. Essas regiões passam a desempenhar um papel de alavancagem do crescimento econômico e, sobretudo da inovação, desenvolvendo atividades ligadas à pesquisa, aos serviços, à cultura, à economia criativa, às novas tecnologias e ao setor financeiro. **Entretanto, o desenvolvimento e o crescimento urbano descontrolado cobram o seu preço. Crescem nestas regiões carências de todo tipo, especialmente aquelas provocadas pela desigualdade, serviços públicos de baixa qualidade e descuido com o meio ambiente.** Não é gratuito que os principais problemas são verificados nas áreas de mobilidade urbana, segurança pública, saneamento básico, precarização das moradias, resíduos sólidos. (RIO GRANDE DO SUL, 2016b, p. 13-14).

A Comissão Especial do Estatuto da Metrópole conclui com a localização dos maiores desafios a serem enfrentados na atualidade pelos poderes públicos, estadual e municipal e é em razão dos municípios que destacam os desafios:

- 1) Envolver a sociedade na discussão do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, cujo prazo para finalização pelos Estados se encerra em 2018, tal como definido no Estatuto da Metrópole.
- 2) Manter a postura rigorosa da METROPLAN na análise dos pedidos de criação de Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, bem como de inclusão de novos municípios nas já existentes.
- 3) Desenvolver um sistema de gestão institucionalizado
- 4) Consolidar e Fortalecer a Autoridade Metropolitana, com capacidade de governança.

5) Criar fontes e mecanismos de financiamento que viabilizem projetos, programas e ações integrados. (RIO GRANDE DO SUL, 2016b, p. 30).

Ao encerrar suas atividades, apresentou as seguintes recomendações também aos Municípios e pelo fato da tese abordar o planejamento urbano e autonomia local, entende-se que são ações poderão auxiliar os municípios, nas quais destacam-se:

1 - Recomenda-se ao Estado do Rio Grande do Sul uma ampla campanha de divulgação e esclarecimento dos dispositivos e exigências presentes no Estatuto da Metrópole, junto aos Municípios pertencentes as Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos.

1.1- É desejável que esta campanha seja planejada e executada no modelo de Governança, através da cooperação dos principais atores envolvidos no esforço de integração e desenvolvimento metropolitano no RS.

(...)

7.1 – Os prefeitos devem ser informados a respeito das sanções previstas no Estatuto da Metrópole.

8 – Recomenda-se à METROPLAN atenção especial aos mecanismos de votação das decisões na Região Metropolitana.

9 – Recomenda-se à Assembleia Legislativa do RS que estreite a cooperação com a METROPLAN no sentido de garantir a sua precedência na análise técnica das demandas por criação novas Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, assim como de inclusão de novos municípios nas já existentes.

(..)

12- Recomenda-se aos Municípios que toda demanda por inclusão em Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos seja precedida, obrigatoriamente, por Audiências Públicas e aprovação pela Câmara Municipal dos Vereadores.

12.1 – Após a aprovação pela inclusão, o pleito deve ser encaminhado à METROPLAN para parecer técnico.

12.2 – A METROPLAN deve ser convidada a participar das Audiências Públicas nos Municípios, a fim de esclarecer a respeito dos critérios técnicos exigidos para inclusão nas RMs e AU, bem como das vantagens e desvantagens de tal decisão.

13 – Recomenda-se aos Municípios o empoderamento das Secretarias de Planejamento, no sentido de que tenham as condições para exercer o papel de instância municipal responsável por atuar de forma integrada e colaborativa na dinâmica de Governança Metropolitana. (RIO GRANDE DO SUL, 2016b, p. 43-45).

Sobre o Estatuto da Metrópole, Ribeiro et al., em 2015, já indagavam sobre a legitimidade funcional da metrópole, baseada na condição de aglomerado urbano metropolitano, mas sem a preocupação do legislador em criar critérios funcionais para identificar o território funcional de cada metrópole. Lamentam os autores não ter sido revisto o quadro metropolitano oficial.

A matéria é destaque nesta tese em razão das recomendações aos Municípios e frente a constatação de crescimento desordenado nas regiões metropolitanas.

Aqui destaca-se, mais uma vez, a importância de um quadro efetivo qualificado de técnicos nos órgãos de planejamento urbano, considerando que o próprio Estatuto da Metrópole irá exigir essa integração entre municípios para a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião, devendo ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.

Cabe destacar também, em termos de regramentos urbanísticos, que a Medida Provisória n.º 910/2019 (BRASIL, 2019) expirou e não foi convertida em lei. Essa medida, que trata da regularização fundiária de ocupações em terras da União, perdeu a validade, sem ser votada nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado. Diante da polêmica sobre o texto, que permitia autodeclaração de ocupante em imóvel de até quinze módulos fiscais, ou seja, considerável área, os deputados resolveram apresentar um projeto de lei em substituição à medida (PL 2.633/20), que até 01.12.2020 ainda aguardava a aprovação e que dispõe:

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa.

§ 1º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com:

I - a planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

II - o Cadastro Ambiental Rural - CAR;

III - as declarações do requerente e do seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que:

a) não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural;

b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 5 de maio de 2014;

c) pratiquem cultura efetiva;

d) não exerçam cargo ou emprego público:

1. no Ministério da Economia;

2. no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

3. no Incra; ou

4. nos órgãos estaduais e distrital de terras;

e) não mantenham em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravos; e

f) o imóvel não se encontre sob embargo ambiental ou seja objeto de infração do órgão ambiental federal, estadual, distrital ou municipal; e
IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.
. (NR). (BRASIL, 2020b).

Ainda assim, a referida Medida Provisória permitiu que a regularização fosse feita por autodeclaração em se tratando de área de até 15 módulos fiscais, sendo que um módulo fiscal pode variar de 5 a 110 hectares, conforme a região:

§ 2º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até quinze módulos fiscais, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei.

§ 3º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses:
I - imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal;
II - imóvel com indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração;
III - requerimento realizado por meio de procuração;
IV - conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional;
V - ausência de indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto;
VI - acima de quinze módulos fiscais; ou
VII - outras hipóteses estabelecidas em regulamento.

§ 4º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 3º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental - PRA ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público.

Enquanto diversos moradores aguardam regularização dos seus lotes, conforme já demonstrado nesta tese, a União permitiu enquanto vigente a MP a autodeclaração para até 110 hectares, inclusive com dispensa de vistoria, tratando portanto a matéria de situações irregulares com simples autodeclaração, o que no mínimo após a vigência da Medida caberia fiscalização entre os documentos produzidos por autodeclaração.

O PL 2.633/20⁷⁰, entre outros, altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras

⁷⁰ “Andamento da tramitação: Em 15/05/2020 – Às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Direitos Humanos e

situadas em áreas da União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências: “Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até seis módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa” (BRASIL, 2009c).

Ainda, visando a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, foi expedida pela União, em 27 de dezembro de 2019, a Medida Provisória n.º 915/2019, posteriormente convertida na Lei n.º 14.011, de 10 de junho de 2020, na linha adotada de desburocratização com possibilidade de convênios para regularização, conforme o art. 3º da lei:

Art. 3º A Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, a **executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro e de fiscalização dos bens imóveis da União e a regularizar as ocupações desses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, e poderá, para tanto, firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.**” (NR)

. (NR). (BRASIL, 2020c, grifos meus).

Denota-se que a União pretende repassar essas situações, mesmo com o maior orçamento, via convênio entre os entes, quando poderia a própria União destinar ações públicas para esses seus imóveis, visando o interesse público.

A Lei n.º 13.465/2017 está atrelada a uma identidade social de enraizamento e pertencimento e, quando aplicada, tanto na via judicial como na via administrativa, regerá conduta de parte da população com o perfil encontrado nas pesquisas do IBGE: população idosa que cresce 16,0%, déficit habitacional, 13,7% de milhões de desocupados, concentração de renda e o crescimento da população vivendo em aglomerados urbanos.

Minorias; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) – Em razão da distribuição a mais de três Comissões de mérito, determino a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, conforme o inciso II do art. 34 do RICD. Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II. Regime de Tramitação: Ordinária (Art. 151, III, RICD)” (BRASIL, 2020b).

Também se verifica a atuação do Poder Judiciário, preferindo a jurisdição ao reconhecer inconstitucionalidades que adentram na seara de outro poder; por exemplo, o julgamento que declara inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que amplia o prazo legalmente estabelecido para a regularização de imóveis irregulares, em desacordo com o Plano Diretor do Município, matéria afeta ao Poder Executivo de acordo com a Lei Orgânica, regulando matéria eminentemente administrativa. Extrai-se trecho da ementa no seguinte sentido: “ **É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que amplia o prazo legalmente estabelecido para a regularização de imóveis irregulares, em desacordo com o Plano Diretor, uma vez disciplinar matéria afeta ao Poder Executivo, regulando matéria eminentemente administrativa** De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual⁷¹. (RIO GRANDE DO SUL, 2019d).

O Poder Judiciário, reconhecendo que incumbe ao poder público o adequado ordenamento territorial, destaca a sua omissão no seguinte caso:

(..)². **Se cabe ao Estado, de forma ampla, garantir aos cidadãos condições mínimas de acesso à moradia, alimentação, educação, esporte, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (arts. 6º e 7º, IV, da Constituição da República), a fim de preservar a sua dignidade, também incumbe ao Poder Público o adequado ordenamento territorial a fim de evitar a ocupação desordenada e proporcionar melhores condições de aproveitamento do espaço urbano, competindo-lhe, mediante a utilização do seu poder de polícia, impor limitações no âmbito administrativo quanto às ocupações irregulares e que não atendam às diretrizes do seu Plano Diretor (arts. 23, 30, VIII, e 182 da Constituição da República).** 3. Omissão do poder público no seu poder-dever de fiscalizar que permitiu a instalação da apelante e de outras famílias em área de risco por prolongado período de tempo. Dever de promover a realocação prévia à demolição da residência. DERAM PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO. (Apelação Cível, n.º 70082235896, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 26-09-2019, grifo meu). (RIO GRANDE DO SUL, 2019e).

⁷¹ (Direta de Inconstitucionalidade, n.º 70082094954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 18-12-2019, grifo meu)

Reconhece o Poder Judiciário a necessidade de legitimar as decisões do conselho do Plano Diretor:

Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREPARO. REQUISITO EXTRÍNSECO. AUSÊNCIA. DESERÇÃO. LOTEAMENTO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. PODER-DEVER DO MUNICÍPIO. FIXAÇÃO DE MULTA [...] (ii) do Município à obrigação de fazer e não fazer, consistente na fiscalização da cessão de vendas dos lotes e não aceitar, como área para implantação de equipamentos urbanos e comunitários e vias públicas, as frações do imóvel em questão. - A interpretação sistemática do artigo 30, VII, da CRFB/88, com as disposições da Lei Federal n.º 6.766/79, em especial com os artigos 3º, 12 e 37, permite concluir que os Municípios possuem poder-dever de fiscalizar os loteamentos irregulares, devendo resguardar a efetiva observância das regras urbanísticas, inclusive com a adoção das medidas necessárias para o seu cumprimento, pois é responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo situado em seu território. - “Se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever” (REsp 292.846/SP, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, j. em 07/03/2002), **tal como ocorreu no caso concreto, pois as vendas de fração ideal de lote continuaram sendo realizadas, a despeito do parecer desfavorável do Conselho do Plano Diretor do Município. - A decisão judicial, sem as astreintes, careceria de coercibilidade, de tal modo que uma sentença condenatória contra a Fazenda Pública teria efeito de mera declaração, o que não condiz com a necessária eficácia dos provimentos jurisdicionais.** - APELAÇÃO DA COHAI NÃO CONHECIDA. APELO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível, n.º 70081978199, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 29-08-2019, grifo meu).

Segundo Souza (2015), apresentam-se os seguintes desafios no planejamento urbano, conforme quadro sintético:

Quadro 10 – Desafios do planejamento urbano

Valorização crítica simultânea das dimensões políticas e técnico científica do planejamento e gestão sem superestimação do peso de nenhum dos dois pólos. Tecnocratismo X política.

Exame ponderado dos instrumentos de que dispõe o planejamento e a gestão urbana; (podem servir de propósitos diferentes daqueles q foram concebidos).

Crítica da racionalidade instrumental (escola de Frankfurt) com base na reflexão habermasiana; está voltada a adequação dos meios a fins

preestabelecidos. Habermas denomina “ação estratégica” em que a linguagem não é usada para fins de entendimento, mas para fins de dominação e cooptação.

Significado de expressões participação popular.

Contextualização do planejamento na produção teórica do conjunto das ciências sociais, o problema das conceituações como os renitentes etnocentrismos etc.

Planejamento politizado e planejamento estratégico (Ribeiro e Cardoso 1990) 1 longe de criarem soluções satisfatórias.

Fonte: Adaptado de Souza (2015).

Por isso, é preciso compreender que, dependendo do tamanho do município e da participação, o município tem duas funções: a representação da identidade e dos interesses locais frente a outras instâncias de organização estatal e a satisfação das necessidades públicas locais. Nesse aspecto, a questão está em delimitar quem define as necessidades locais (FURLAN; CORROCHATEGOL apud OLIVEIRA, 1989, p. 58-59).

Não é verdade que em tempo de crise econômica tudo é permitido e nem que as oscilações do mercado podem justificar a destruição sistemática de tudo que é considerado inútil como corte linear das despesas (ORDINE, 2016, p.10), por isso, a partir dos dados encontrados, é preciso aprimorar ações que não sejam apenas de judicialização como solução dos conflitos.

Importante destaque final é que a construção político-constitucional expressa na Constituição Federal está baseada na pessoa humana, no seu valor e sua dignidade. O fundamento dos fundamentos está no inciso III do art. 1º da nossa Carta Maior (SALDANHA, 2006, p.15), estão tratando de direitos sociais destinados a pessoa humana, que emana: a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana (...).

Na parte final da obra *O Direito a Cidade*, Lefebvre (2001, p. 145) traz esperança: “Todavia, talvez existam problemas fáceis de serem resolvidos, cuja solução está aí, bem perto, e que as pessoas não levantam”.

| CAPÍTULO 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a predominância, e não a exclusividade. (Sampaio Dória)

Com o tema a judicialização do planejamento urbano nos municípios: desafios a serem superados para além do princípio da separação dos poderes, observância da autonomia local, diante de inúmeras áreas aguardando regularização fundiária, é mister registrar que, por sua condição de entidade autônoma, política e financeira, dentro da sua competência, de acordo com a sua liberdade para instituir e regulamentar serviços, é necessário manter-se vigilante diante do senso comum.

Por isso, conclui-se nesta tese, a partir dos julgados colacionados e conforme Habermas, que o princípio da separação dos poderes está sob transformação, assim como já ocorreu no passado quando a competência era exercida apenas Poder Legislativo, conforme estudo apresentado sobre o Catálogo de Atas da Câmara Municipal de Porto Alegre.

De fato, no Brasil, há influência do Poder Judiciário como instrumento de realização do planejamento urbano, quando omissos o Poder Executivo, ainda consideradas nas decisões judiciais o princípio da separação dos poderes e a autonomia local.

Na análise das decisões proferidas pelo Judiciário, conforme o recorte de expressões adotadas na pesquisa, percebe-se a diferença de fundamentação entre os tribunais em relação à citação de autores, ainda que não haja obrigatoriedade de linha doutrinária específica para fundamentar decisão, encontra-se no Tribunal de Justiça de São Paulo doutrinadores, juristas e procuradores atuantes de acordo com a nova ordem urbanística, estes não citados em acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

O Poder Judiciário, este atrelado ao princípio da demanda para proferir o direito, assim na esfera judicial, é contemplada a análise sobre a cidade e o planejamento urbano, considerada a instrução processual, legislações vigentes e doutrinas, ainda que possam existir programas municipais de políticas públicas na área da habitação, paralelos a essa atuação judicial. São processos independentes: administrativo e judicial mas que, a partir de inércia da administração, faz com que o processo administrativo sirva de instrução para o processo judicial e quando deslocada essa matéria de um poder a outro este enfrente nova análise, conforme a legislação cabível.

A importância dessas decisões judiciais está relacionada à dificuldade e ao extenso caminho, por exemplo, na regularização fundiária de determinadas áreas, as quais, muitas vezes, ficam por décadas aguardando o desfecho da tramitação de processos administrativos, inquéritos civis e processos judiciais, conforme exemplos apresentados ao longo da tese.

É nessa virada axiológica experimentada no Estado Democrático de Direito que trouxe profunda transformação na ordem jurídica ocidental, deslocando o centro de gravidade do ordenamento jurídico para o respeito aos direitos fundamentais, que concordo e fundamenta-se em (TORRES, 2012, p. 87). A partir da origem dos direitos fundamentais e das suas dimensões, denota-se que a moradia, não permite o relativismo, pois não se trata, pois, de uma interpretação filosófica. O conceito de moradia não é empírico e não se precisa provar que é direito fundamental, a moradia é um conceito com dimensão universal.

A legislação vigente, por exemplo o Estatuto da Cidade, oportuniza a participação de quem está marginalizado da política pública e assim atuar em conceitos jurídicos do direito urbanístico aplicados nas áreas nobres das cidades em contraste com o que ocorre em áreas em que vivem as populações que sofrem pelas omissões.

Além dos mecanismos de participação, conforme decisões judiciais esboçadas nesta tese, não há liberdade irrestrita do gestor na aplicação das políticas públicas.

Ocorre que não se pode negar a crise do Estado de Direito “num Estado sobrecarregado com tarefas qualitativamente novas e quantitativamente maiores. Resumindo a crise a dois pontos: a lei parlamentar perde cada vez mais seu efeito

impositivo, e o princípio da separação dos poderes corre perigo”, afirma Habermas (2003, p. 173).

Os instrumentos jurídicos disponíveis aos servidores públicos, que somente podem atuar quando a lei os autoriza expressamente, segundo o princípio da legalidade, nem sempre se mostram eficientes. É o caso da usucapião coletiva: esse instrumento não se tem mostrado célere para a solução da regularização, demoram décadas e são situações reais, tanto em Porto Alegre como em diversos municípios do Brasil, perpassando várias gestões, vários governos, embora a Administração seja *una*.

O que se denota é que o morador, ao adquirir um lote irregular, aguarda por muito tempo a devida regularização, e essa situação de morar durante décadas em áreas irregulares, atinge, sem dúvida, a dignidade da pessoa humana.

No século XVII, Paris afirma-se como capital de um Estado moderno. Nesse período, pode-se ver uma forma específica de produção do espaço urbano em que o controle das intervenções em Paris pela monarquia francesa está vinculado a um projeto político centralizador⁷². Porto Alegre, no século XXI, afirma-se de que forma em relação ao espaço urbano?

Esse questionamento vem com a conclusão da tese, escassez de recursos para centenas de áreas aguardando regularização, inércia frente a essas dificuldades e ao mesmo tempo inobservância da legislação, cabendo ao Judiciário dizer o direito.

É preciso saber, pelas decisões judiciais e pelo papel dos poderes no planejamento urbano, os aspectos centrais da omissão de quem deveria zelar pelo acesso à moradia garantido na Constituição Federal de 1988 – questão que guiou o desenvolvimento desta tese.

Através das pesquisas conclui-se que há insuficiência de articulação entre a doutrina produzida no âmbito do planejamento urbano sua aplicação no âmbito da Justiça Comum no Estado do Rio Grande do Sul e que a alteração do protagonismo quanto ao planejamento urbano, sendo este repassado do Executivo ao Judiciário, pode acarretar o enfraquecimento do princípio da separação dos poderes e da autonomia local.

⁷² 2007 – Revista de Pesquisa em arquitetura e urbanismo – programa de pós-graduação do departamento de arquitetura e urbanismo. EESC-USP.

Segundo Ovídio (SILVA, 2000, p. 40), as notas essenciais capazes de determinar a jurisdicionalidade de um ato ou de uma atividade realizada pelo juiz, devem atender a dois pressupostos básicos em que o ato jurisdicional é praticado pela autoridade estatal, no caso pelo juiz, que o realiza por dever de função; o juiz, ao aplicar a lei ao caso concreto, pratica essa atividade como finalidade específica de seu agir, e para o autor o administrador deve desenvolver a atividade específica de sua função *tendo a lei por limite de sua atuação*, cujo objetivo não é simplesmente a aplicação da lei ao caso concreto, mas a realização do bem comum, *segundo o direito objetivo*. Ainda destaca que outro componente essencial do ato jurisdicional é a condição de *terceiro imparcial* em que se encontra o juiz em relação ao interesse sobre o qual recai sua atividade.

Nesse sentido, coaduna-se com a ideia de Ovídio (SILVA, 2000, p. 40) de que, ao realizar o ato jurisdicional, o juiz mantém-se numa posição de independência e estraneidade relativamente ao interesse que tutela por meio de sua atividade.

O Ministro Celso de Mello ressalta que não se admite que o Poder Público crie [...] obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência e que o objetivo último do Estado é servir aos cidadãos e não servir a si próprio. (STF, ADPF 45, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 29.04.2004). (BRASIL, 2004).

As decisões que deveriam ter sido tomadas pelo Poder Executivo, se deslocadas ao Poder Judiciário, a partir da doutrina no direito processual civil e jurisprudência pesquisadas, estariam submetidas dentro da jurisdição, assim ao aplicar a lei ao caso concreto, a prática dessa atividade tem como finalidade específica de seu agir: a aplicação da lei.

O Judiciário ainda que exerça a aplicação da lei, encontra conforme instrução processual a realidade das cidades que, segundo Villaça (2001, p. 311) em cada vez mais acentuada a divisão de nossas metrópoles em duas cidades divorciadas uma da outra- a dos mais ricos e a dos mais pobres e excluídos.

Portanto, toda a capilaridade de manifestação do poder público ocorre nos 5.570 municípios, embora sejam as menores unidades autônomas da Federação.

No Brasil, pode-se trazer como exemplo de controle de políticas públicas por parte do Judiciário a decisão tomada na ADPF 45, na qual o Supremo Tribunal Federal foi provocado a manifestar-se sobre cumprimento de políticas públicas. No caso em tela, a ação versou sobre a inconstitucionalidade do veto do Presidente da República sobre o § 2º do art. 55 do Projeto de Lei que se converteu na Lei n.º 10.707/2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias –, que violaria a Emenda Constitucional 29/2000 (que estabelece recursos financeiros mínimos para o financiamento das ações e serviços da saúde).

Em relação à dúvida sobre a competência para julgar causa que envolve pedido de registro de loteamento feito perante cartório extrajudicial, a Corte Especial do STJ entendeu que a competência é da Primeira Turma do STJ, por ter como causa de pedir matéria de direito público e envolver ente público, conforme o processo CC 162932, julgado 12.11.2019. Denota-se que, embora as regularizações possam demorar muitos anos, recentemente é que o STJ proferiu decisão definindo a competência de suas turmas quanto à matéria.

A Constituição Federal confere ao Município o dever legal de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Desenvolver uma tese sobre a regularização fundiária é fundamental, tendo em vista que Porto Alegre é uma das capitais mais importantes do Brasil e que houve um aprimoramento da legislação que ampara o acesso à moradia e à regularização fundiária na Constituição Federal de 1988, e que, mesmo com esses fatores aparentemente positivos, permanecem as demandas judiciais, conforme tabela de ações ajuizadas, exemplo trazido ao longo da tese.

Questiona-se: por que um lugar está vivo e outro não? Em *Morte e Vida das Grandes Cidades*, Jacobs (2007, p. 477) ensina que, para pensar simplesmente sobre as cidades e chegar a alguma conclusão, uma das coisas principais que se deve saber é que *tipo* de problema as cidades representam. Esse enfrentamento dos problemas das cidades passa por todas as esferas de poderes. Ainda que exista o princípio da separação dos poderes, cada poder legitimado constitucionalmente irá exercer seus atos.

Para Boaventura Santos (2008, p. 5), a sociedade civil, uma vez politicamente organizada, pode usar as mesmas regras para impor ao Estado, igualmente sem

limites aparentes e pela mesma via legislativa e regulamentar, que lhe devolva a capacidade de se autorregular e se autoproduzir.

Por fim, a COVID-19, em relação ao planejamento urbano, nos demonstra mais uma vez que a natureza densa e/ou desordenada de boa parte das ocupações limita a efetividade da recomendação de isolamento social para enfrentamento à pandemia. Segundo o IBGE (2020b), no caso da COVID-19, é preciso considerar as características socioeconômicas e geográficas dessas áreas, como a falta ou o acesso limitado ao saneamento e à coleta de lixo, o custo dos produtos de higiene pessoal, o tipo de emprego (trabalho informal, subempregos, empregos com impossibilidade de se trabalhar de casa e vínculos empregatícios mais frágeis etc.), entre outras vulnerabilidades. O padrão urbanístico também pode consistir em um limitador no caso de necessidade de acesso de ambulâncias para casos de maior gravidade.

Em ter percebido esta óbvia circunstância inerente à função jurisdicional, que a torna necessariamente substitutiva, posto que aqui a atividade do Estado será sempre secundária de uma atividade primária dos interessados, a qual o próprio Estado proibira, reside o mérito da doutrina de Chiovenda (SILVA, 2000, p. 41).

Segundo relatório do CNJ⁷³, em 2017, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 90,8 bilhões, 4,4% maior frente a 2016, segundo constatamos nesta tese há necessidade de desestímulo à judicialização.

A diminuição das funções do Estado através da extinção de fundações, órgãos, seções e secretarias, como vem ocorrendo no Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos, são decisões emanadas do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, que visam apenas a redução de gastos, sem considerar todo o acervo técnico (patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul incalculável).

Logo, se as regularizações fundiárias e urbanísticas não estão sendo realizadas e aguardam decisão judicial a ser prolatada pelo Poder Executivo, deslocando a competência relativa a interferências no planejamento urbano – uma situação que sujeita os moradores de áreas irregulares a uma longa espera, ainda que a Constituição determine a celeridade dos atos administrativo –, sujeita-se também o ente federado, não somente o cidadão que aguarda uma regularização,

⁷³ <https://www.cnj.jus.br/>

ao enfraquecimento desse poder de autonomia local perante a competência constitucional.

As decisões judiciais podem estar vinculadas a políticas públicas de curto, médio e longo prazo, considerando o tempo de tramitação de uma ação judicial que inicia, por exemplo, em se tratando de regularização fundiária, em muitos casos, com a tramitação do inquérito civil proposto pelo Ministério Público.

Portanto, a pesquisa apresentou protagonismos e interdisciplinaridade para entender quem realiza o planejamento urbano em Porto Alegre, historicamente já tivemos Constituição Federal que sequer havia previsão de autonomia local, conquistas que podem começar a se enfraquecer no deslocamento de decisão entre poderes.

Para Silva (2012, p. 41), “[...] entende-se que o Poder Público não se contenha em traçar o quadro e definir as regras segundo as quais o urbanismo se realiza pelos proprietários, promotores e construtores, mas toma a si essa realização, intervindo de maneira ativa”.

Por isso, a partir da lacuna do conhecimento em investigar se as decisões do Poder Judiciário proferem comandos ao Poder Executivo, e sob qual perspectiva em relação as políticas públicas atreladas ao direito fundamental a moradia, verificou-se nesta tese a necessidade de que estas decisões judiciais, sejam contextualizadas, dentro da concepção do Princípio da Separação dos Poderes, concluindo-se pelos seguintes aspectos:

- a) Habermas apresenta a crise do Estado de Direito num Estado sobrecarregado com tarefas qualitativamente novas e quantitativamente maiores em que a lei parlamentar perde cada vez mais seu efeito impositivo, e o princípio da separação dos poderes corre perigo;
- b) um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras, segundo Bobbio (2005, p. 7);
- c) há uma tensão dialética entre o Estado e a sociedade civil, a diferença entre a espontaneidade da sociedade civil e a artificialidade do Estado (SANTOS, 2008, p. 5);

- d) Burrieza (2009, p. 29) afirma que, entre os argumentos para atacar o sistema europeu de justiça constitucional, “[...] se encuentra también lá acusación de que ha subvertido el principio de división de poderes al considerar al poder judicial como controlador de otros dos”;
- e) para Merquior (2017, p. 24) o problema do Estado não tem uma, e sim duas faces. Pois a verdade é que temos, ao mesmo tempo, Estado demais e Estado de menos” .Para o autor, tem-se “Estado demais” quando o Estado emperra, onera e atravanca, e “Estado de menos”, no plano social, onde ainda são gritantes – e se tornaram inadmissíveis – tantas carências em matéria de saúde, educação e moradia;
- f) embora as decisões judiciais estejam baseadas no princípio da separação dos poderes, segundo Carvalho (2004), o Judiciário vem ocupando um lugar estratégico no controle dos demais, principalmente do Executivo (TATE; VALLINDER, 1995; MARTY, 1999; WERNECK VIANNA, 1999; SANTOS, 2001).

A partir da realidade urbanística conclui-se que a hipótese que o sistema adotado pelo Brasil da *Civil Law* (tem como fonte principal a lei), apenas com a aplicação direta da lei, sem outras variáveis como a base da *Common Law* (baseado na jurisprudência e costumes), teria melhor adequação e resultados ao implantar sistemas mistos, entre *Civil Law* e *Common Law*, para efetivação das políticas públicas, não exercendo tão somente a aplicação fria da lei.

A insuficiência articulação entre a doutrina produzida no âmbito do planejamento urbano e direito urbanístico nos acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, frente a outros Tribunais do Judiciário brasileiro, também foi uma hipótese verificada que precisa ser avançada para o atingimento de uma decisão judicial frente à produção doutrinária atual da área específica.

Manter a prática de alteração do protagonismo quanto ao planejamento urbano, sendo este repassado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pode acarretar o enfraquecimento do princípio da separação dos poderes. Não se trata apenas de julgar conforme a competência de cada poder, essa matéria é bem clara nas situações interna *corporis*, mas de fortalecer em uma etapa antes da judicialização, o efetivo exercício de cada poder, mediante quadro técnico qualificado.

Fortalecer a autonomia local e a competência do papel do Poder Executivo na implantação das políticas públicas de acesso a moradia é também a hipótese confirmada nesta tese, quando o Poder Judiciário compreende a autonomia local.

O Poder Judiciário na linha do precedente TRF4, AG 5008958-37.2020.4.04.0000, frente às situações de atuação irrazoável e neutra do gestor, se referindo aos outros poderes, decidiu que a liberdade de quem está no mandato não é absoluta quando se trata de aplicação das políticas públicas, todavia há que se atentar a críticas que já ocorrem em relação ao Poder Judiciário estar exercendo um papel controlador dos outros dois.

Há o enfraquecimento do sistema *Civil Law* porque o juiz interpreta e não apenas aplica a lei, escolhe a melhor interpretação conforme o seu juízo, o que se confirma com algumas decisões apresentadas nesta tese.

Conclui-se com a concepção de Streck e Morais (2019, p. 85), de que “[...] em nosso país, há até mesmo uma crise de legalidade, uma vez que nem sequer esta é cumprida, bastando, para tanto, ver a inefetividade dos dispositivos da Constituição, levando a um crescente processo de judicialização do cotidiano”, o que concordo e a partir dessa tese concluo que deveremos avançar no caminho inverso da judicialização, mantendo-se o ente municipal federado em condições de exercer suas competências constitucionais, sob pena de voltarmos ao centralismo de decisões jurídicas e de aplicação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na ordem jurídico-urbanística brasileira**. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela Vasconcellos; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa. Passo Fundo, RS: IMED, 2011.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Direito e Práxis Revista. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 14, 2016.
- ALMEIDA, Maria Soares de. **Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre 1937-1961**. 2005. 301 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais e Urbanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2005.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ÁVILA, Humberto. **Constituição, Liberdade e Interpretação**. Malheiros Editores. 2019
- BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras, 1891**. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos. 2003.
- BERNARDI, Ronaldo. **Agência RBS**, 09 maio 2015. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/05/condominio-princesa-isabel-e-fortaleza-para-o-traffic-em-porto-alegre-4757238.html>>. Acesso em 26 abr. 2018.
- BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo de Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRAGA, Ruben. **O conde e o Passarinho**. Rio de Janeiro: Record, 1982.
- BRASIL. **Medida Provisória n.º 996, de 25 de agosto de 2020**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, 25 ago. 2020a. Disponível em:

REFERÊNCIAS

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.771**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, em trâmite.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 396541/RS**. Relator(a): Min. Carlos Velloso. Julgado em: 27 abr. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AgInt no AREsp 1065905/SP**. Relatora: Assusete Magalhães. Segunda Turma. Julgado em: 17 out. 2017

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **CC n.º 162932**. Relator Ministro OG Fernandes. Julgado em 12.11.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1782692/PB**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2019, DJe 05/11/2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 251.766/SP**, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/10/2000, DJ 11/12/2000, p. 178).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 474.475/SP**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2003, DJ 25/02/2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça **REsp 259.982/SP**, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/06/2004, DJ 27/09/2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 432.531/SP**, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/11/2004, DJ 25/04/2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 474.475/SP**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/09/2008, DJe 06/10/2008.

BRASIL. **Projeto de Lei 2633/2020**. Altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília: Câmara Legislativa, 2020b.

BRASIL. **Lei n.º 14.011, de 10 de junho de 2020**. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis n os 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987; revoga dispositivos das Leis n os

REFERÊNCIAS

9.702, de 17 de novembro de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 13.874, de 20 de setembro de 2019; e dá outras providências. Brasília, 10 jun. 2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **REsp 1846075/DF**. Relator: Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 03 mar. 2020d.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 910, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília, 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...] e dá outras providências. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 05 maio 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, 26 jun. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015a.

BRASIL. **Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 12 jan. 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AI 809018 AgR**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 25 set. 2012a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 634643 AgR**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 26 jun. 2012b.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 47/2010**. Relator: Gilmar Mendes. Plenário, 17 mar. 2010.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm . Acesso em: 05 maio 2018.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2009c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF-MC 45/DF.** Relator: Celso de Mello. Julgado em: 29 abr. 2004.

BRASIL. **Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003.** Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília 30 jul. 2003.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 05 maio 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 13 set. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).** Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

Brasil. Tribunal Regional Federal da 4ª Região., TRF-4ª Região. **AC 5001399-37.2014.4.04.7017**, QUARTA TURMA, Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior, 09/07/2020.

BURRIEZA, Ángela Figueruelo. **Nuevas Tendências del Derecho Constitucional en Europa**. Os atuais desafios da jurisdição constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAMPILONGO, Celso. [Apresentação realizada na sessão “O Judiciário e o acesso à Justiça”]. In: SADEK, Maria Tereza (Org). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Sumaré, 1995.

CARVALHO, Amilton Bueno. **Garantismo aplicado a execução penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 20. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

CASTELLO, Lineu. **Cidade faz análise e revela tudo: leia no ambiente**. Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Org. por Wranna Pannizi e João Rovatti. Porto Alegre. Editora Universidade/UFRGS.1993

CASTORIADIS, Cornélius. **O conteúdo do socialismo**. São Paulo: Brasiliense.1983

CHAGAS, Elisa. MP da regularização fundiária perde validade e é substituída por projeto de lei. **Portal do Senado Federal**, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/20/mp-da-regularizacao-fundiaria-perde-validade-e-e-substituida-por-projeto-de-lei>>. Acesso em: 13 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Termo de Cooperação Técnica n. 027/2019. **CNJ**, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/acordos-de-cooperacao-tecnica/termo-de-cooperacao-tecnica-n-027-2019/>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

CONROUX, Pierre. Le paysage, un patrimoine commun. **Ligeia, Dossiers sur l'Art (Les Paysages et la Ville)**, v. 20, n. 19, p. 146-148, octobre 1996/juin 1997.

COURTIS, Christian. Critérios de Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma breve Exploração. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (DEM HAB). **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre. Porto Alegre, fev. 2009. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 11 maio 2018.

DESPESA total. **CNJ**, 2020. Disponível em: <<https://paineis.cnj.jus.br/index.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

REFERÊNCIAS

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013. v. 2.

DORIA, Sampaio. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, XXIV/419.

FAGUNDES, Seabra. Conceito do mérito no direito administrativo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 10.

Faoro, Raymundo. A questão nacional: a modernização. **Ensaio brasileiro contemporâneo**. In: GOMES, Wilson; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; ENGELKE, Antonio (Orgs.). **Política**. Rio de Janeiro: Funarte, 2017.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. **Experiências com a regularização: os casos do Peru e do Brasil**. In: Regularização e assentamentos informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4114241/mod_resource/content/1/Os%20casos%20do%20Peru%20e%20do%20Brasil%20-%20Edésio%20Fernandes.pdf. Acesso em 01 de novembro de 2020.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio; TRINDADE, André Karam (Orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FIGUEIREDO, Mônica. **Prof. Monica Figueiredo: "Um curso de Letras serve para salvar da ignorância..."**. Rio de Janeiro, 2018. (ca. 11 min. 24 s.). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XAnf0GkE-hw>>. Acesso em: 11 maio 2018.

FRASER, Nancy et al. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: Por uma Concepção Integrada da justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GAMBETA, Wilson R. Desacumular a pobreza: santos, limiar do século. **Espaço e Debates**, v. 4, n.11, p. 20-24, 1984.

GREHS, Karin Palombini. **Uma Alternativa para a Política Urbana de Acesso à Moradia através da vinculação de receita de IPTU**. 2015. 201 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em

REFERÊNCIAS

Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2015.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

HARVEY, David. Spaces of Hope. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

HUYER, André. **A Ferrovia do Riacho**: do sanitarismo à modernização de Porto Alegre. 1. ed. Porto Alegre: Evangraf, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. [Apresentação de slides]. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE (2020).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para Discussão**: A política social e o conservadorismo econômico: o que revela o período recente (2586). IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2586.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

JESUS, Sidney de. Série Nossas Raízes: O primeiro quilombo urbano do Brasil. **Diário de Canoas**, 18 nov. 2015. Disponível em: <http://www.diariodecanoas.com.br/_conteudo/2015/11/noticias/regiao/242125-serie-nossas-raizes-o-primeiro-quilombo-urbano-do-brasil.html>. Acesso em: 24 nov. 2020.

JURASKI, Vanderlei Cristiano. Demarcando Territórios: perspectivas e desafios da ação interdisciplinar na advocacia pública. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, v. 36, n. 75, jan./jun. 2015.

REFERÊNCIAS

KATZMAN, Ruben A. Dimensão espacial nas políticas de superação da pobreza urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2007. pp. 301-339.

KRELL, Joachim Andreas ("Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha", p. 22-23, 2002, Fabris), p.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

LAUBADÉRE, André. **Traité Élémentaire de Droit Administratif**. 6. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970. Tomo 2.

LEFEBVRE, Henri. Especificidade da Cidade. In: LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFORT, Claude. **Invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIMA, Mayumi Souza. **A Cidade e a Criança**. São Paulo: Nobel, 1989. (Coleção Cidade Aberta).

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. [<https://www.lincolninst.edu/es>]. c2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf]. Acesso em 20.10.2020.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz.; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revam, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otilia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RS: Vozes, 2000.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHARDT, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. v.1.

MARTINS, Leonardo. **Defensora pública palestra sobre “Conflitos Fundiários Urbanos” em seminário na Universidade do Vale do Rio dos Sinos**. 02 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/defensora-publica-palestra>

REFERÊNCIAS

sobre-conflitos-fundiarios-urbanos-em-seminario-na-universidade-do-vale-do-rio-dos-sinos>. Acesso em: 19 set. 2020.

MARTY, M. D. 1999. **A mundialização do Direito: probabilidades e riscos**. Studia Iuridica Coimbra, n. 41, p. 131-144.

Marzullo, Eber Pires. **Imagens e reflexões peninsulares**: Porto Alegre. Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Org. por Wranna Pannizi e João Rovatti. Porto Alegre. Editora Universidade/UFRGS.1993

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003.

MERQUIOR, José Guilherme. **(Ensaio brasileiro contemporâneo)**. In: GOMES, Wilson; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; ENGELKE, Antonio (Orgs.). **Política**. Rio de Janeiro: Funarte, 2017.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo antigo e Moderno**. Disponível em: [<https://www.docdroid.net/qJ6TRCC/jose-guilherme-merquior-o-liberalismo-antigo-e-moderno-pdf#page=>]. 2016

MOLLER, Max. **Teoria Geral do NEOCONSTITUCIONALISMO**. Bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2011

MOORI, Seiro. SALENGUE, Lals (1072). **O processo de planejamento urbano no Rio Grande do Sul: descrição da experiência e avaliação dos resultados**. In: Seminários sobre políticas de desenvolvimento urbano do Rio Grande do Sul.

MORAES, Aldovan; ANTON, Flavio José. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: Demhab, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e Urbanístico**. Ed. Forense, 1977

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.527, de 10.07.2001. 3. ed. rev e ampl. com comentários às Leis do Programa Minha Casa Minha Vida. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEVES, Daniel Morim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: Juspodium, 2019.

NOVA agenda urbana. Portugal: UN, 2016. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

REFERÊNCIAS

OBSERVA POA. **Cidade de Porto Alegre**. 2010. Disponível em: <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=1_2_594>. Acesso em: 08 set. 2020.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. O controle social da atividade estatal e da administração pública: participação política e conselhos municipais. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, n. 19, dez. 2005.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. El Municipio como instrumento de desarrollo regional y la participación. In: ESTESO, Roberto; TOCINO, Sergio (Comp.). **Municipio e Región**. Buenos Aires: IIPAS; Fundación Friedrich Ebert, 1989.

ORDINE, Nuccio. **A utilidade do inútil**. Tradução de Luiz Carlos Bombassaro. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

PAIVA, João Pedro. **Projeto More Legal IV: Principais novidades introduzidas na CNRR**. 2011. Disponível em: <https://www.irib.org.br/files/obra/4094_artigo.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

PAIVA, João Pedro. **More Legal**. Sapucaia do Sul, 2009. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João F. (Orgs.). **Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1993.

PEDRAZZANI, Eleonora; PEDRAZZANI, Paula Andrea. Urbanización y acceso de los sectores populares al suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). Políticas de estado y espacios en tensión. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 374-397, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16973/12748>>. Acesso em: 02 out. 2015.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão. **Estudo sobre a flexibilidade dos padrões urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. 2007. 318 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2007.

PODER PÚBLICO deve custear medicamentos e tratamentos de alto custo a portadores de doenças graves, decide Plenário do STF. **Portal do STF**, 17 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=122125>>. Acesso em: 24 set. 2020.

POLIS. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Perfil da Habitação de Interesse Social em Porto Alegre**. Porto Alegre: DEMHAB, 2004. Disponível em:

REFERÊNCIAS

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/parte_1.pdf>. Acesso em: 11 maio 2018.

Pontual, Pedro de Carvalho. “**Construindo uma Pedagogia Democrática do Poder**”. La Piragua. Revista Latino Americana de Educación Y Política, Santiago, n11.

PORTO ALEGRE. **Parecer n.º 1.210/2020**. Regularização Fundiária Lei 13.465/17 não contraria Parecer 1204/19. Relator: Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira. Julgado em: 26 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei n.º 12.297, de 4 de setembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. Porto Alegre, 2017a. Disponível em: <http://200.169.19.94/documentos/draco/processos/131937/Lei_12297.pdf>. Acesso em: 05 maio 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n.º 817, de 30 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal, altera os incs. I e VIII do art. 3º e o caput do inc. I, as als. f do inc. III, a do inc. V e d do inc. IX e o inc. IV do art. 4º e inclui als. e no inc. II, g no inc. III, c no inc. V, e no inc. VI e e no inc. VIII do art. 4º da Lei Complementar n.º 810, de 4 de janeiro de 2017; altera o inc. III do § 4º do art. 4º da Lei Complementar n.º 625, de 3 de julho de 2009, e alterações posteriores; extingue secretarias e órgãos municipais e incorpora suas competências às das secretarias municipais criadas pela Lei Complementar n.º 810, de 2017; revoga legislação sobre o tema; e dá outras providências. Porto Alegre, 30 ago. 2017b.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n.º 810, de 4 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. Porto Alegre, 4 jan. 2017c.

PORTO ALEGRE. Procuradoria Geral. **Loteamento Condomínio Mariante, Serão I e Sertão II**. 2017d. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=1317>. Acesso em: 11 out. 2020.

PORTO ALEGRE. Procuradoria Geral. Apresentação. **Portal da Prefeitura de Porto Alegre**, [2017?]. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=526>. Acesso em: 11 out. 2020.

PORTO ALEGRE. Tribunal de Justiça. Vara Cível do Foro Regional Tristeza. **Processo nº 001/11801189995**. Porto Alegre

PORTO ALEGRE. Justiça Federal. **Processo n.º 5005268-43.2016.4.04.7112** (Processo Eletrônico – E-Proc V2 – RS), Juízo Substituto da 9ª VF de Porto Alegre.

REFERÊNCIAS

PORTO ALEGRE. **PDDUA**: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

PORTO ALEGRE. DEMHAB. **Habitação**: interesse social. 2009a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=90>. Acesso em: 05 set. 2020.

PORTO ALEGRE. In: WIKIPEDIA. 2009b. Disponível em: <<https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Porto-alegre-1840.jpg>>. Acesso em: 13 out. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n.º 434/1999**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Porto Alegre, 1999a.

PORTO ALEGRE. **Catálogo das atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 1846-1855**. Porto Alegre, 1999b. (Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, v. IV).

PORTO ALEGRE. **Catálogo das atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 1836-1845**. Porto Alegre, 1998. (Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, v. VIII).

PORTO ALEGRE. **Catálogo das atas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 1825-1835**. Porto Alegre, 1994. (Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, v. VII).

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n.º 43, de 21 de julho de 1979**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Porto Alegre: DOPA, 1979.

PORTO ALEGRE. **Lei n.º 2.902, de 30 de dezembro de 1965**. Fixa diretrizes para a política habitacional no município, reestrutura, sob a denominação de Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o Departamento Municipal da Casa Popular e dá outras providências. Porto Alegre, 1965.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**. Da ausência de Diferenciação entre Direito e Política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

REGIÕES de planejamento. [2018?]. Blog: Blog da RGP1. Disponível em: <https://rgp1poa.wordpress.com/mapa-regioes/> . Acesso em: 07 maio 2018.

REINTEGRAÇÃO de posse da Invasão Lanceiros Negros completa um ano. **RS Notícias**, 17 jun. 2018. Disponível em:

REFERÊNCIAS

<<https://www.rsnoticias.top/2018/06/reintegracao-de-posse-da-invasao.html>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

RIBAS, Carolline. O controle do judiciário nas políticas públicas na área da saúde. **Âmbito Jurídico**, 1 dez. 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-controle-do-judiciario-nas-politicas-publicas-na-area-da-saude>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2012.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlanado Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. 2015. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Planejamento estratégico**. Informações referentes a agosto 2020. 2020a. Disponível em: <https://transparencia.mprs.mp.br/planejamento_estrategico/acompanhamento/projetos/>. Acesso em: 13 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Agravo de Instrumento n.º 5008958-37.2020.4.04.0000**. Quarta turma. Relatora: Vivian Josete Pantaleão Caminha. Juntado aos autos em: 30 maio 2020b.

RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível, n.º 70081978199**, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relatora: Marilene Bonzanini, Julgado em: 29-08-2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível, n.º 70080710999**, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 27-03-2019

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração Cível n.º 70084265412**. Terceira Câmara Cível. Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Julgado em: 27 ago. 2020c.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Cível n.º 71009386640**. Terceira Turma Recursal Cível. Turmas Recursais. Relator: Fabio Vieira Heerdt. Julgado em: 25 jun. 2020d.

Rio Grande do Sul. **Apelação Cível, n.º 70082027905**, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 25-09-2019

Rio Grande do Sul. **Mandado de Segurança Cível, n.º 70083463919**, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 22-05-2020,

REFERÊNCIAS

Rio Grande do Sul. **Apelação Cível, n.º 70083212365**, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Afif Jorge Simões Neto, Julgado em: 04-08-2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível**, n.º 70073191645, Segunda Câmara Cível, Relatora: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 26-07-2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível**, n.º 70084215227, Primeira Câmara Cível, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em: 29-07-2020

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 70083652131**. Quarta Câmara Cível. Relator: Alexandre Mussoi Moreira. Julgado em: 25 jun. 2020e.

RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível**, n.º 70072046733, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 19-02-2020..

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Direta de Inconstitucionalidade n.º 70083402321**. Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira. Julgado em: 22 maio 2020f.

RIO GRANDE DO SUL, 2019^a, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Relatório anual de 2019. Disponível em <http://www.defensoria.rs.def.br/relatorio-anual>.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 70081675332**. Quarta Câmara Cível. Relator: Francesco Conti. Julgado em: 24 jul. 2019b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Direta de Inconstitucionalidade n.º 70082044272**. Relator: Luiz Felipe Brasil Santos. Julgado em: 28 out. 2019c.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação desprovida**. (Apelação Cível, n.º 70080213622, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 13-03-2019)

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Direta de Inconstitucionalidade n.º 70082094954**. Relator: Tasso Caubi Soares Delabary. Julgado em: 18 dez. 2019d.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 70082235896**. Relator: Matilde Chabar Maia. Julgado em: 26 set. 2019e.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 14.982, de 18 de outubro de 2017**. Regulamenta a Lei n.º 14.982, de 16 de janeiro de 2017, que autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, 2017a.

REFERÊNCIAS

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 70074991407**. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator: Francisco José Moesch. Julgado em: 14 dez. 2017b.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Mapa estratégico do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. 2016a. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/transparencia/images/planejamento_estrategico/mapa_estrategico.png>. Acesso em: 13 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Comissão especial para analisar a aplicação do Estatuto da Metrópole**. Relatório final. Porto Alegre, mar. 2016b. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/2759/?Estatuto_da_Metrópole>. Acesso em: 18 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Sobre a Jurisprudência do TJRS. **[Portal do TJRS]**, c2015. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/jurisprudencia/sobre-a-jurisprudencia-do-tjrs//>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Acórdão TJRS n.º 70063823140**. Relatora Des. Matilde Chabar Maia. 2015a.

RIO GRANDE DO SUL. Canoas. Recurso Cível n.º 71008217754. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública. Turmas Recursais. Relator: Lílian Cristiane Siman. Julgado em: 24 set. 2020

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 48.946, de 26 de março de 2012**. Regulamenta a Lei Complementar n.º 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre - CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre - GGM. Porto Alegre, 26 mar. 2012a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 70051762565 RS**. Relator: Des. Marco Aurélio Heinz. 28 nov. 2012b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Reexame Necessário n.º 70015514425**. Quarta Câmara Cível. Relator: João Carlos Branco Cardoso. Julgado em: 20 jun. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 10.116, de 23 de março de 1994**. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Porto Alegre, 23 mar. 1994.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado**. Porto Alegre, 1989. Disponível em:

REFERÊNCIAS

<<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 583013958**. Relator: Oscar Gomes Nunes. Julgado em: 29 jun. 1983.

ROBERTS, Bryan. Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los desafíos para los derechos sociales y la política social. In: KAZTMAN, Rubén; WORMALD, Guillermo. **Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social em cuatro áreas metropolitanas da América Latina**. Montevideo: Cebra, 2002.

Rojo, Raúl Enrique. **La justicia em democracia**. In Sociologias. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, ano 2, n.3, p.94 – 125, jan-jun.2000.

Rovatti, João. **A fertilidade da terra em Porto Alegre**, et al. Org. por Wranna Pannizi e João Rovatti. Porto Alegre. Editora Universidade/UFRGS.1993

SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Sumaré, 1995.

SAES, Décio. **Ensaio e democracia**. Ensaios Teóricos. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

SALDANHA, Cezar. Autonomia e Subsdiariedade: competência constitucional do município. **Revista da Procuradoria Geral do Município**, Porto Alegre, v. 19, n. 20, nov. 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. 2001. **Direito e democracia : a reforma global da justiça**. Porto : Afrontamento

SANTOS. Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da Justiça. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção intercultural dos Direitos Humanos. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2078027-65.2020.8.26.0000**. Relator: Moreira Viegas. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Julgado em: 16 set. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2277694-66.2019.8.26.0000**. Voto n.º 15/33. 26 ago. 2019.

SÃO PAULO. TJSP; **Apelação Cível 0003016-39.2012.8.26.0584**; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de São Pedro - 1ª Vara; Data do Julgamento: 13/05/2019; Data de Registro: 14/05/2019).

SÃO PAULO. Ministério Público. Termo de Adesão n.º 043/2019. São Paulo: MP, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Flávio Marcus da. **O direito no Brasil colonial** – Parte III: O rei absoluto: governante, juiz e legislador. 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://hisdireito.blogspot.com.br/2012/04/16-o-direito-no-brasil-colonial-parte.html>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo. Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de Processo Civil**: processo de conhecimento. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. v. 1.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as Políticas Públicas: entre a Transformação Social e Obstáculo à Realização dos Direitos Sociais. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SIMON, Gilberto. **Vídeo**: Projeto Passeio Jockey Residencial (atualizado). 25 set. 2016. Disponível em: <<https://portoimagem.wordpress.com/2016/09/25/video-projeto-passeio-jockey-residencial/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**. Uma análise Jurídica. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação: entrevista. **Carta Forense**, 03 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/direito-a-moradia-e-de-habitacao/8111>>. Acesso em: 05 maio 2014.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil e Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e Teoria de Estado**. 8. ed. rev. atual. 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2019.

VALLINDER, Torbjorn. & TATE, C. Neal **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York : New York University, 1995.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 52. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TIPA JÚNIOR, Nestor. Placa identifica território do quilombo Chácara das Rosas, em Canoas. **Clic RBS**, c2000-2020. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/festival-de-cinema/81,0,595,27188,quilombo-chacara-das-rosas.html>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

TORRES, Sílvia Faber. **A flexibilização do princípio da legalidade no direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

TOURAINE, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

VILA MARIANO de Mattos I. In: GOOGLE EARTH. c2020. Disponível em: <www.google.com.br/earth/index.html>. Acesso em: 17 set. 2020.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001.

WERNECK VIANNA, L. 1999. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro : Revan.

ANEXO A – Ferreiros do Jockey

Consulta de 1º Grau

Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul

Número do Processo: 1.18.0118999-5

Comarca: PORTO ALEGRE

Órgão Julgador: Vara Cível do Foro Regional Tristeza : 2 / 1 (Foro Regional da Tristeza)

Julgador: Karla Aveline de Oliveira

Data Despacho

14/02/2019 DECISÃO/DESPACHO Elton Rufino da Rosa Goulart, Airton Mendes da Silva, José Ariosto Lopes Palma, Alvino Mendes da Silva e Vitor da Silva, já qualificados na inicial, ajuizaram a presente ação de interdito proibitório cumulada com pedido indenizatório em desfavor de Jockey Club do Rio Grande do Sul e Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A., sustentando que, desde 1977, trabalham como ferreiros no Jockey Club, o qual colocou à disposição um terreno ao lado das cocheiras dos cavalos para que pudessem construir seus galpões de trabalho. Alegaram que os cinco galpões e uma casa (onde reside um dos autores) foram construídos com dinheiro próprio e que estão na posse mansa e pacífica desta parte do imóvel, desde então. Sustentaram, ainda, que a Multiplan divulgou o Projeto Jockey Área II que engloba o local que os autores trabalham/residem restando iminente, portanto, a condição de perda da posse. Informaram que ocorreu tentativa de conciliação extrajudicial através do CEJUSC, sem sucesso. Postularam o benefício da AJG, juntando documentos às fls. 79/93. Pugnaram pela concessão da tutela liminar de mandado proibitório para preservar a posse. Emendada a inicial (fls. 79/96) em atenção à decisão de fl.76. A tramitação preferencial, em razão da idade dos autores foi deferida (fl. 76), assim como o benefício da AJG (fl. 97). Designada audiência de justificação da posse; ordenada a citação dos réus (fl. 97). Na audiência (fls. 110/111) a parte autora informou o falecimento do autor Elton, substituído pela sucessão. Ordenada retificação do polo ativo. Inexitoso o acordo, foram ouvidos os autores e as testemunhas Andi, Jairo e Wilson. Vieram os autos conclusos para análise do pedido liminar. É o sucinto relato. Decido. Da longa audiência, presidida pela signatária, restou incontroverso que os autores não pretendem usucapir a área onde desenvolvem suas atividades, tampouco, buscarão o reconhecimento de vínculo empregatício com o Jockey Club. Ainda, restou consignado no termo de audiência que o Jockey Club autoriza que os autores permaneçam trabalhando até que haja a remoção da Vila Hípica para o novo local que está sendo preparado pela Multiplan. Com o traslado da Vila Hípica, segundo dito e reafirmado em audiência pelo Presidente do Jockey, os autores não poderão trabalhar na nova Vila, já que não foi planejado espaço para essa finalidade. Assim, deverão deixar o local que ocupam vez que, de acordo com contrato assinado com a Multiplan, o Jockey Club deve repassar a posse total do imóvel negociado, pena de incidência de multa de elevado valor. Segundo o Presidente do Jockey Club, a mudança está marcada para março de 2019, salvo se ocorrer imprevisto na entrega do novo prédio, por parte da Multiplan. Antes do ingresso da presente demanda, o procurador dos autores procurou o CEJUSC, oportunidade em que se tentou uma composição amigável, sem êxito. Neste feito, a parte autora objetiva a manutenção

na posse do local (ferrarias e modesta moradia de Elton construída nas dependências do Jockey) e, subsidiariamente, indenização pelas benfeitorias realizadas ao longo das décadas: construção de galpões e plantio de variadas espécies de árvores, inclusive frutíferas. Muito se falou, em audiência, do dano imaterial que os autores estão na iminência de sofrer já que ficarão sem trabalho a partir de março, depois de mais de 40 anos trabalhando como ferreiros para os treinadores que cuidam dos cavalos alojados nas baias do Jockey Club. Provavelmente, inexistindo acordo extra-autos, o dano imaterial será buscado em outra demanda. Nesta ação, entretanto, como já ressaltado, o pedido cinge-se à manutenção na posse do bem e, subsidiariamente, indenização pelas benfeitorias listadas na emenda à exordial (fl.80). Em audiência, todos concordaram com o pedido dos demandados de tomada do depoimento pessoal de cada um dos autores. Como se vê das gravações realizadas, tratam-se de homens com mais de 60 anos de idade, ferreiros há bem mais de quarenta anos de trabalho no Jockey Club e que sempre estiveram à disposição dos treinadores, das 6h às 22h. O trabalho desenvolvido pelos autores se dá de modo manual, ou seja, com uso de fogo, martelo, bigorna e muita força. Ouso afirmar que a todos restou evidente que não há cavalo que possa correr, treinar, trabalhar, sem que esteja devidamente ferrado. Assim, tem-se que o Jockey Club, por décadas, para bem desenvolver suas atividades, pôde contar com o trabalho prestado pelos ferreiros à qualquer tempo e hora. Contudo, com o avanço do mercado imobiliário e a chegada de novas tecnologias que afastaram o apostador do turfe (cada vez mais idoso), a cobiçada e extensa área do Jockey foi adquirida pela Multiplan em razão de um empreendimento bilionário a ser desenvolvido no local ao custo aproximado de 2,5 bilhões de reais, segundo informado pelo próprio Presidente da Multiplan: “O investimento será de cerca de 2,5 bilhões de reais, a partir de 2019, quando os 4 primeiros prédios começam a ser construídos na antiga área de baias do Hipódromo do Cristal¹. Segundo o jornal O Sul, de 07/01/2019, “A Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade de Porto Alegre emitiu a Licença de Instalação para o Condomínio Residencial e Comercial Jockey Club do Rio Grande do Sul, empreendimento de 19 blocos a ser construído na avenida Diário de Notícias pela Multiplan Empreendimentos Imobiliários, em área de 400 mil metros quadrados². O Presidente do Jockey Club informou, em audiência, que caberá ao clube, entre outros acordos contratuais, um prédio com 22 andares que já está em construção. Disse, ainda, que houve significativa redução de cavalos e corridas com o correr dos anos, de modo que atualmente permanecem alojados apenas 500 cavalos ao passo que, nos áureos tempos, o Jockey Club chegou a abrigar mais de 1.500 animais. Por conta disso e da exploração de outros negócios, não mais interessa ao clube a manutenção de um espaço próprio para ferraria, na nova Vila Hípica, até porque, outros ferreiros trabalham com tecnologias mais modernas, sem necessidade de usar espaço e as ferramentas utilizadas pelos autores. Nesse contexto social, político, econômico e jurídico, o grupo de ferreiros recorre ao Judiciário postulando a proteção da posse do local onde exercem seu ofício por mais de 40 anos. O relato dos autores em audiência remete à questão da autopercepção do trabalhador no cenário do mundo do trabalho. A angústia de todos os ferreiros, homens forjados no trabalho braçal intenso, traduz-se na surpresa de se perceberem descartáveis. Logo eles, sempre tão necessários; logo eles, sempre tão servis; logo eles, sempre à disposição dos treinadores e associados. Essa sensação, essa angústia, essa percepção de ser algo descartável que, a qualquer momento, deixa de servir, parece

ser a causa de pedir do direito imaterial ofendido e tão ardorosamente defendido pelo procurador em audiência. Como se sabe, pensadores de escol muito já escreveram sobre a dignidade da pessoa humana, que perpassa por ter garantido o direito ao trabalho, e sobre a construção da subjetividade pelo trabalho. Contudo, o pedido refere-se à proteção da posse do local de onde os autores tiram o sustento. Com a procedência do pedido ou com a decisão liminar, os autores imaginam que não serão descartados quando houver a mudança para a nova Vila Hípica. Como se viu dos depoimentos pessoais, todos os ferreiros sempre exerceram este ofício e a impossibilidade de manutenção desta atividade, nos moldes em que vêm desenvolvendo, os conduzirá a uma situação de inexistência absoluta de fonte de renda, com impacto direto nas cinco famílias, além da possibilidade de ocorrência de outros danos, como debatido em audiência. Ressalte-se que está a se falar de uma relação essencialmente desigual e subalterna (social, cultural e educativa) e que está marcada pela necessidade, afinal, o ferreiro trabalha em uma associação que lhe priva das suas vontades (quem gostaria de trabalhar das 6h às 22h, sem final de semana ou dia de folga, como referido nos depoimentos?), que já está determinada desde fora, em situação exaustiva (fogo, frio, calor, longa jornada, humor dos animais e dos treinadores) e que lhe afeta enquanto sujeito econômico, porque proprietário apenas de suas energias corporais. 16:36 (Há 0 minutos) a eu Sabe-se que a atividade econômica desenvolvida pelo Jockey Clube ao longo das décadas se deu com a concorrência de vários fatores, e não cabe, no atual estágio civilizatório da humanidade, ainda que assim insistam os critérios meramente econômicos, dispensar ao trabalhador o mesmo tratamento que se daria a maquinários e insumos, ressaltando-se que sequer esses podem ser descartados sem consideração com o seu destino, inclusive social, quando classificados como desnecessários. Essa força de trabalho humana, que já foi imprescindível ao negócio desenvolvido pelo Jockey Club, quando passa a ser considerada desnecessária, não pode ser meramente "descartada" sob um viés meramente economicista e contratual, impondo-se, por conseguinte, a cuidadosa análise dos impactos pessoais, sociais, familiares e psicológicos da decisão tomada por quem sempre se valeu dessa especialidade. Assim, tenho que não serve para solucionar o presente dilema que se coloca - seja pelo avanço da tecnologia ou pela mudança de rumo do negócio - o regramento puramente legal que disciplina os negócios de outra natureza (propriedade/posse de bem imóvel). Quando a força de trabalho humana resta atingida pela mudança de rumo do empreendimento, a dignidade que lhe há de ser assegurada impõe análise ampla e contextualizada. Uma das questões que sobressai dos autos e merece reflexão diz respeito à superação do interesse individual (dos réus) e a responsabilização pelo bem-estar da coletividade (autores e suas famílias). Premente a necessidade de se compreender que não há como uma sociedade se sustentar sem atender os interesses de uns e outros, cuidando dos interesses dos trabalhadores, solucionando os problemas de ambos, sob pena da impossibilidade de sobrevivência desse sistema. O mundo nunca foi tão rico! Um empreendimento de 2,5 bilhões de reais foi pensado e está sendo executado na zona sul da capital. Mais do que possível, nesse contexto, oferecer condições mínimas dignas para todos, mesmo em um sistema capitalista, desde que com alguns limites à propriedade privada e aos direitos dos empresários. Cumpre ao Poder Judiciário, chamado para solucionar o conflito, refazer o contrato social, desigual a priori de acordo com o exposto anteriormente, reconhecendo e fortalecendo as garantias dos direitos socioeconômicos, pois, não há direitos

humanos ou estado de bem-estar social sem a satisfação dos principais direitos, como no caso em tela, o direito humano e universal de ter direito a um trabalho. Em conclusão, o trabalho ocupa um lugar central na sociedade e deve ser garantido pelo Estado: Art. 6º da Constituição Federal: „São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição“. Assim, considerando-se que o direito ao trabalho e a sua consequente aproximação com uma vida digna - através do acesso aos bens e serviços -, constitui-se em um dos mais importantes direitos do cidadão, merecendo toda a proteção estatal a fim de restabelecer o equilíbrio entre capital e trabalho, com amparo no artigo 6º da Constituição Federal, defiro pedido liminar e determino que os demandados abstenham-se de turbar/esbulhar a posse dos autores (delimitada aos galpões/construções da ferraria, no perímetro das árvores plantadas e já identificadas pela ré), permitindo o acesso destes para que possam exercer o seu ofício, livremente, até decisão judicial em contrário. Qualquer ato que venha a ser tomado em detrimento da posse dos autores (turbação ou esbulho) implicará na incidência de multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Destaco que não se trata de multa diária e incidirá para cada evento. Cadastrem-se procuradores dos demandados. Intimem-se por NE. Declaro aberto o prazo contestacional. Com as defesas, vista à parte autora.

ANEXO B – Área gravada como AEIS – omissão não comprovada do município

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA. ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. EVIDÊNCIA DA ATUAÇÃO EFETIVA DO ENTE MUNICIPAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS À REGULARIZAÇÃO. ADOÇÃO PAULATINA DOS MECANISMOS À DISPOSIÇÃO PARA A CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS ALMEJADOS.

1. Não merece acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva, sob o argumento de que a área em questão seria do DEMHAB, uma vez que a documentação que instruiu a contestação comprova ser proprietário da área em questão o Município de Porto Alegre, conforme evidenciam as matrículas do Registro de Imóveis acostadas ao feito. Desacolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva.

2. Os municípios têm responsabilidade em “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, a teor do art. 30, VIII, da Constituição Federal.

3. No caso concreto, o imóvel objeto de ocupação clandestina é do próprio Município de Porto Alegre, o qual falhou, *ab initio*, em seu poder-dever de fiscalização da ocupação do solo urbano, o que, em tese, permitiria sua responsabilização pela regularização do loteamento clandestino.

4. No entanto, consta dos autos que a área restou gravada como especial de interesse social (AEIS) pela Lei Municipal n. 8.150/98. Nesta condição, a área fica integrada aos programas municipais de regularização fundiária e urbanística, nisso se incluindo a previsão de fornecimento de condições dignas de moradia sem que, contudo e em princípio, seja realizada remoção das famílias para outras áreas, distantes daquelas em que residem e, assim, permanecendo na comunidade em que inseridas.

5. Destarte, como responsável pelo adequado ordenamento territorial urbano, somente se pode admitir a intervenção judicial caso fique demonstrado que o Município está omisso em seu poder-dever de fornecer subsídios à obtenção de moradia digna. Não sendo assim, inexoravelmente haverá substituição do Executivo pelo Judiciário, sendo que àquele incumbe o planejamento e a execução da política territorial urbana, sob pena de ofensa ao art. 2º da Constituição Federal.

6. No caso concreto, plenamente demonstrado que a política urbana adotada pelo Município de Porto Alegre, com apoio do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), vem surtindo efeitos práticos, o que se infere pelo comparativo das fotografias de fls. 95/103, 159/163 e 182v/185.

7. Ademais, para a adequada instalação de energia elétrica, imprescindível o alargamento das vias a fim de que seja possível o acesso dos veículos da CEEE-D. Todavia, tal medida implica, necessariamente, na destruição de parte das moradias edificadas na localidade, bastando para chegar a esta constatação observar as fotografias de fls. 159/163: onde findam as vias, iniciam-se imediatamente os imóveis individualizados, justamente as moradias das famílias que ocupam o local. Inequívoco o impacto imediato e direto que eventual alargamento das vias teria nas residências.

8. De se destacar, por outro lado, que todas as situações que pretende o Ministério Público corrigir já vêm sendo analisadas pela Prefeitura e pelo DEMHAB, no âmbito dos programas de regularização fundiária e urbanística municipais. Não se vê inércia do demandado, mas a adoção paulatina dos mecanismos à disposição para a consecução dos objetivos almejados - o que, como se infere, é questão complexa, demandando tempo e, sobretudo, a oitiva dos interessados, diretamente afetados por toda a situação.

9. A conclusão é de que as questões são delicadas e os órgãos municipais têm adotado as medidas necessárias à regularização fundiária e urbanística da localidade, fazendo-se necessária a adoção de postura de autocontenção pelo Judiciário, que, sem completo conhecimento das situações fáticas,

tende a provocar dirupções estruturais sob o argumento de efetivação de direitos constitucionais, afastando a implementação de política urbana que, no caso concreto, do que se depreende dos autos, tem-se mostrado efetiva.

10. Caso de provimento do recurso, com a conseqüente improcedência da demanda, dada a peculiaridade do caso e, mormente, a ausência de caracterização de omissão ou inércia por parte do ente municipal.

DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME.

APELAÇÃO CÍVEL

SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

Nº 70073191645 (Nº CNJ: 0083279-78.2017.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE

APELANTE

MINISTERIO PUBLICO

APELADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em dar provimento ao recurso.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária (Presidente), os eminentes Senhores **DES. JOÃO BARCELOS DE SOUZA JÚNIOR E DES. RICARDO TORRES HERMANN.**

Porto Alegre, 26 de julho de 2017.

DES.^a LAURA LOUZADA JACCOTTET,
Relatora.

RELATÓRIO

DES.^a LAURA LOUZADA JACCOTTET (RELATORA)

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, nos autos de Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, em face de sentença que julgou procedente a demanda, fls. 366/370, nos seguintes termos:

*Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido formulado pelo **Ministério Público** contra **Município de Porto Alegre** para o fim de proceder ao levantamento atualizado dos ocupantes da área situada a rua Israel, Vila da Paz, nesta capital; providenciar o reassentamento das famílias que ocupam as áreas que não sejam passíveis de regularização fundiária por impossibilidade técnica ou legal, em condições dignas de moradia aos ocupantes, com habitações próprias à ocupação humana e todos os elementos de serviços públicos e de infra-estrutura dos loteamentos, assegurando-lhes rede completa de água potável, rede completa de esgoto sanitário, rede completa de esgoto pluvial, rede de energia elétrica residencial, iluminação pública em todo o assentamento, rede de telefonia, calçamento e pavimentação das vias públicas do assentamento, construção das guias de calçadas e sarjetas e arborização de todas as vias públicas; condenar à regularização fundiária da área localizada na Rua Israel, Vila da Paz, nesta capital, passível de ocupação humana, com a utilização dos instrumentos normativos que melhor se amoldem à situação dos posseiros; condenar à regularização urbanística da área localizada na Rua Israel, Vila da Paz, nesta capital, passível de ocupação humana, propiciando aos ocupantes condições dignas de moradia, com habilitações próprias à ocupação e todos os elementos de serviços públicos e de infra-*

estrutura básica dos loteamentos, em prazo razoável a ser fixado, assegurando-lhes rede completa de água potável, rede completa de esgoto sanitário, rede completa de esgoto pluvial, rede de energia elétrica residencial, iluminação pública em todo o assentamento, rede de telefonia, calçamento e pavimentação das vias públicas do assentamento, construção das guias de calçadas e sarjetas e arborização de todas as vias públicas; no prazo de 120 dias, sob pena de fixação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) até o limite de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), em caso de descumprimento, após o trânsito em julgado, a ser destinado o recolhimento ao Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social, na forma da Lei Estadual nº 13.017/2008.

Condeno o réu ao pagamento das custas processuais. Deixo, entretanto, de fixar honorários advocatícios, porque a teor do art. 128, § 5º, II, 'a', da Constituição Federal de 1988, eis que incabível a fixação de verba honorária em favor do Parquet.

Em suas razões, fls. 371/381, aduz, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva no feito, apontando o DEMHAB como parte legítima para figurar como demandado. Afirma que o fato de não terem sido concluídas as medidas determinadas na sentença não induz à conclusão de haver omissão por parte do demandado. Alega que os documentos acostados aos autos demonstram que o Município, ao longo dos anos, adotou medidas efetivas para a aprovação e recebimento das obras públicas em questão, que comprovam o encaminhamento do procedimento. Defende que a sentença hostilizada adentra o mérito administrativo ao interferir na atividade administrativa legalmente prevista. Pede o provimento modo seja julgada improcedente a ação.

Apresentadas contrarrazões, fls. 382/390, subiram os autos a esta Instância.

Em seguimento, sobreveio o parecer ministerial, fls. 393/398v, opinando pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva e, no mérito, pela manutenção da sentença.

Após, vieram conclusos.

Atendidas às disposições dos artigos 931, 934 e 935 do Novo Código de Processo Civil, via informatizada.

É o relatório.

VOTOS

DES.^a LAURA LOUZADA JACCOTTET (RELATORA)

Conheço do recurso, pois preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e passo à sua análise.

Narram os autos que o Ministério Público propôs Ação Civil Pública em face do Município de Porto Alegre com base no Inquérito Civil nº 01202.00138/2008, pleiteando a condenação do ente municipal à realização de regularização urbanística e fundiária da área localizada na Rua Israel, Vila da Paz, nesta Capital, bem como do levantamento atualizado dos ocupantes da região e reassentamento das famílias que ocupam as áreas que não sejam passíveis de regularização.

Sobrevindo sentença julgando procedente a demanda, fls. 366/370v, insurge-se o Município, buscando a reforma do *decisum* com a improcedência do feito.

Não merece acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva, sob o argumento de que o imóvel seria do DEMHAB, uma vez que a documentação que instruiu a contestação comprova ser proprietário da área em questão o Município de Porto Alegre, conforme evidenciam as matrículas das fls. 250/255.

Desacolhida a prefacial, portanto.

Nada obstante, no mérito, merece reforma a sentença.

Os municípios têm responsabilidade em “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”, a teor do art. 30, VIII, da Constituição Federal.

No caso concreto, o imóvel objeto de ocupação clandestina é do próprio Município de Porto Alegre, o qual falhou, *ab initio*, em seu poder-dever de fiscalização da ocupação do solo urbano, o que, em tese, permitiria sua responsabilização pela regularização do loteamento clandestino.

No entanto, consta dos autos que a área restou gravada como especial de interesse social (AEIS) pela Lei Municipal n. 8.150/98. Segundo o § 1º do art. 76 da Lei 434/1999 (Plano Diretor de Porto Alegre), “as áreas instituídas como AEIS I e II integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística, com o objetivo da manutenção de Habitação de Interesse Social, sem a remoção dos moradores, exceção feita às moradias em situação de risco e em casos de excedentes populacionais”. Portanto, gravada como área especial de interesse social, a área fica integrada aos programas municipais de regularização fundiária e urbanística, nisso se incluindo a previsão de fornecimento de condições dignas de moradia sem que, contudo e em princípio, seja realizada remoção das famílias para outras áreas, distantes daquelas em que residem e, assim, permanecendo na comunidade em que inseridas.

A realização dessas políticas de ordenação do solo urbano é questão complexa, demandando estudos de viabilidade urbana, consultas populares - afinal, moradores são atingidos pelas modificações realizadas -, além de adequações formais (concessão de direito real de uso etc.) e materiais (obras de engenharia diversas). Tudo isso ainda depende de planejamento financeiro, pois, tal como alertado pelo douto Procurador de Justiça Dr. Luiz Alberto Thompson Flores Lenz, são vários os locais em condições irregulares de habitação e as demandas não podem ser, todas, atendidas a um só tempo e sem planejamento.

Destarte, como responsável pelo adequado ordenamento territorial urbano, somente se pode admitir a intervenção judicial caso fique demonstrado que o Município está omissos em seu poder-dever de fornecer subsídios à obtenção de moradia digna. Não sendo assim, inexoravelmente haverá substituição do Executivo pelo Judiciário, sendo que àquele incumbe o planejamento e a execução da política territorial urbana, sob pena de ofensa ao art. 2º da Constituição Federal. Estando em andamento as medidas necessárias à regularização do loteamento clandestino, não se há falar em condenação do ente público em resolver situação que está sendo resolvida, a menos que reste peremptoriamente demonstrado que é fictício o andamento das soluções propostas, isto é, meramente formal, sem consequências práticas.

No caso concreto, plenamente demonstrado que a política urbana adotada pelo Município de Porto Alegre, com apoio do Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB), vem surtindo efeitos práticos. Veja-se, pela pertinência, o comparativo das fotografias de fls. 95/103, 159/163 e 182v/185, obtidas em vistorias realizadas por Secretários de Diligências do Ministério Público em 10/06/2010, 13/07/2011 e 06/06/2012. A diferença entre o antes e o depois é nítida: o que antes era um local quase inabitável se tornou uma via urbana trafegável, com esgotamento sanitário e adequada ordenação. Contudo, uma adequação fundamental ainda não havia sido realizada, o que motivou a propositura da ação civil pública, fl. 187 (falta de condições técnicas para eletrificação).

Com efeito, segundo ofício emitido pela CEEE-D, fls. 189/190, “após vistoria no local, verificou-se que ainda não há viabilidade de execução dos serviços contemplados no projeto, conforme comprovam documentos anexados, devido a impossibilidade de acesso com veículos”. Ainda de acordo com a CEEE-D, “enquanto não houver alargamento e regularização da via, cuja responsabilidade é da Prefeitura, resta impossibilitada a execução do serviço planejado”.

Conforme se evidencia, pois, para a adequada instalação de energia elétrica, imprescindível o alargamento das vias para que seja possível o acesso dos veículos da CEEE-D. Todavia, tal medida implica, necessariamente, na destruição de parte das moradias edificadas na localidade, bastando para chegar a esta constatação observar as fotografias de fls. 159/163: onde findam as vias, iniciam-se imediatamente os imóveis individualizados, justamente as moradias das famílias que ocupam o local. Inequívoco o impacto imediato e direto que eventual alargamento das vias teria nas residências.

Desta maneira, ao que parece, precipitou-se o Ministério Público ao requerer providência sem, antes, analisar os caminhos necessários à tomada dessa providência. Veja-se que a ação teve origem no inquérito civil que, por seu turno, restou deflagrado com a oitiva de apenas uma moradora, a Sra. Rosângela de Freitas, fls. 16/19. Ocorre que todas as famílias que lá residem serão afetadas pela decisão judicial, mormente considerando que, para possibilitar o acesso dos veículos da CEEE-D, se faz necessária a destruição parcial de residências - trata-se de *conditio sine qua non* para a efetivação da medida requerida.

Reitere-se, por outro lado, que todas as situações que pretende o Ministério Público corrigir já vêm sendo analisadas pela Prefeitura e pelo DEM HAB, no âmbito dos programas de regularização fundiária e urbanística municipais. Não se vê inércia do demandado, mas a adoção paulatina dos mecanismos à disposição para a consecução dos objetivos almejados - o que, como se

infiere, é questão complexa, demandando tempo e, sobretudo, a oitiva dos interessados, diretamente afetados por toda a situação.

A participação comunitária nessas questões é de tal forma importante que o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual determina que “os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes” e, por seu turno, o art. 29, XII, da Constituição Federal assegura cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

A propósito, esta Corte já considerou inconstitucional lei complementar municipal que dispunha sobre o planejamento urbano sem prévia consulta à comunidade, conforme se infere do seguinte aresto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 663, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, PARÁGRAFO 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Preliminar de declaração incidental de inconstitucionalidade do parágrafo 5º do art. 177 da Constituição Estadual rejeitada. O referido dispositivo, cujo conteúdo normativo é auto aplicável, está em consonância com os arts. 182 ("A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.") e 29, XII ("cooperação das associações representativas no planejamento municipal"), ambos da Constituição Federal. 2. É inconstitucional a Lei Complementar Municipal 663, de 28 de dezembro de 2010, do Município de Porto Alegre, pois editada sem que promovida a participação comunitária para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. REJEITADA A PRELIMINAR DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053930061, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 18/05/2015)

O princípio democrático é de se observar, em questões urbanísticas, mormente pela influência que as modificações urbanas provocam no cotidiano da população. Com muito mais razão, ao se pretender a intervenção judicial de drásticas consequências à comunidade da Rua Israel, na Vila da Paz, o mínimo a ser exigido era a oitiva dos interessados quanto às medidas requeridas pelo Ministério Público - dentre as quais está a de alargamento das vias, o que exige supressão de parte das moradias. Admitir a procedência da demanda resulta, necessariamente, em nefasta consequência aos moradores, que sequer têm ciência do que estaria por vir.

Questões delicadas como a presente não podem ser resolvidas de uma só vez, sem qualquer discussão, planejamento ou orientação técnica, pois a sentença produz uma ordem judicial que deverá ser implementada e possuirá consequências práticas; não enseja, todavia, efeitos de natureza milagrosa ou utópica no plano da realidade fática.

Se as questões são complexas e os órgãos municipais têm adotado as medidas necessárias à regularização fundiária e urbanística da localidade, necessária a adoção de postura de autocontenção pelo Judiciário, que, sem completo conhecimento das situações fáticas, tende a provocar dirrupções estruturais sob o argumento de efetivação de direitos constitucionais, afastando a implementação de política urbana que, no caso concreto, tem-se mostrado efetiva.

ANEXO B – Área gravada como AEIS – omissão não comprovada do município

Destarte, sem evidência de inércia por parte do demandado, além de se revelarem consequências nefastas à população interessada, que sequer foi consultada quanto aos pedidos de intervenção, a improcedência da ação é medida que se impõe.

Por tais razões, **DOU PROVIMENTO** ao recurso do Município de Porto Alegre para julgar improcedente a ação, sem condenação do Ministério Público a título de sucumbência (art. 18 da Lei 7.347/85)

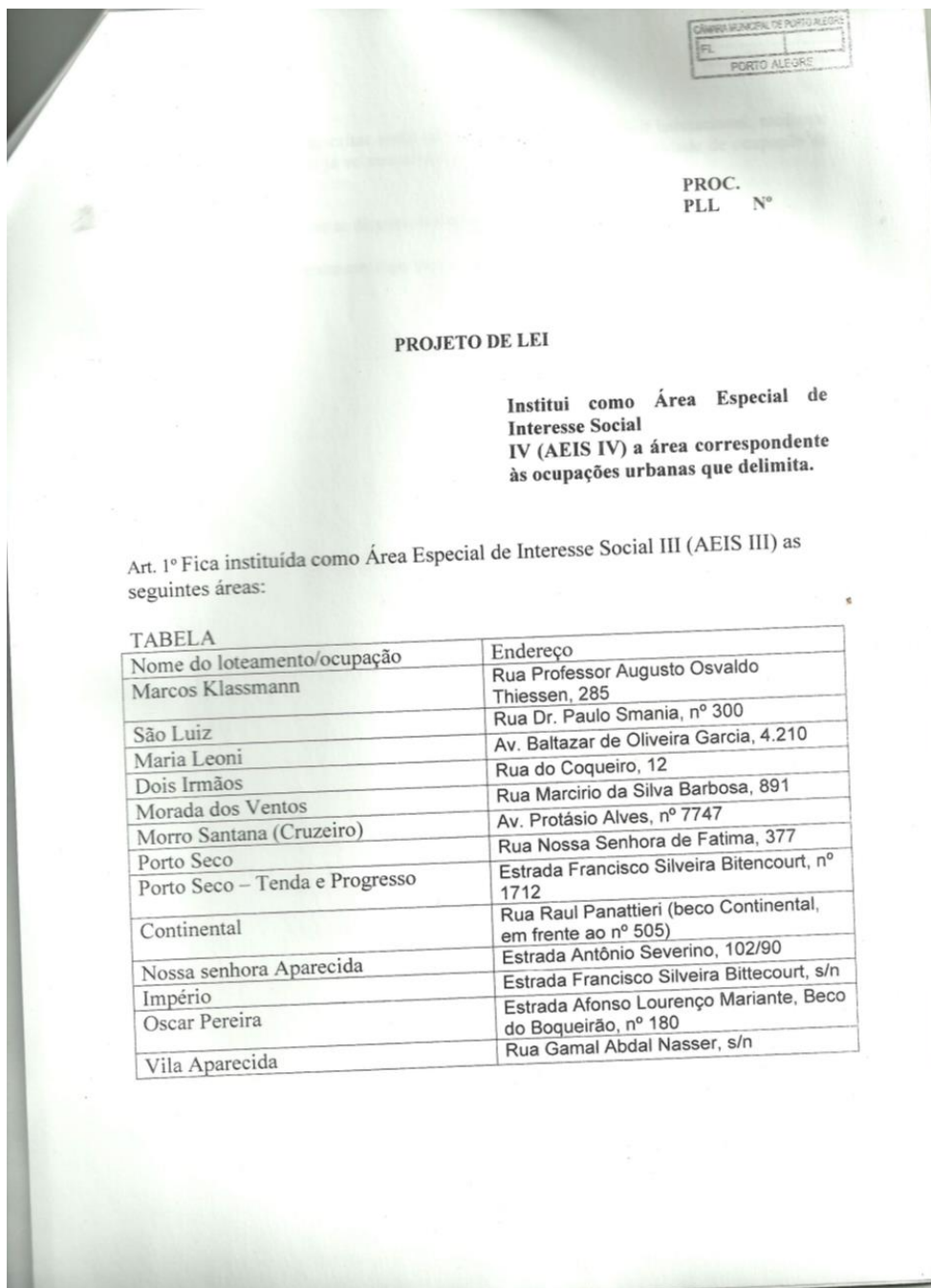
DES. JOÃO BARCELOS DE SOUZA JÚNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. RICARDO TORRES HERMANN - De acordo com o(a) Relator(a).

DES.^a LAURA LOUZADA JACCOTTET - Presidente - Apelação Cível nº 70073191645, Comarca de Porto Alegre: "DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME."

Julgador(a) de 1º Grau: MARILEI LACERDA MENNA

ANEXO C – PL que institui área especial de interesse social (AEIS IV)



ANEXO D – Termo de adesão ao acordo de Cooperação Técnica



MPSP Ministério Público
DO ESTADO DE SÃO PAULO



TERMO DE ADESÃO nº 043/2019 – MPSP (Pt. 71.143/19) AO
ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CNJ nº 027/2019

TERMO DE ADESÃO AO ACORDO DE
COOPERAÇÃO TÉCNICA FIRMADO
ENTRE O CONSELHO NACIONAL DE
JUSTIÇA, O CONSELHO NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO E O MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL (Processo SEI CNJ nº
09236/2019)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, com sede na Rua Riachuelo, 115, em São Paulo/SP, inscrito no CNPJ nº 01.468.760/0001-90, neste ato representado pelo Procurador-Geral de Justiça, **DOUTOR GIANPAOLO POGGIO SMANIO**, no uso de suas atribuições legais e regimentais, resolve, por meio do presente termo, aderir ao **Acordo de Cooperação Técnica Firmado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público Federal, para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, nas atividades desenvolvidas pelo Sistema Justiça**, comprometendo-se a apoiar, na forma e condições estabelecidas, os objetivos delineados no referido ajuste.

A adesão vigorará pelo tempo de vigência do **Acordo**, aplicando-se o disposto na Cláusula Sétima.

O CNJ e o **Ministério Público de São Paulo** providenciarão, simultaneamente, a publicação deste Termo de Adesão, em extrato, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado de São Paulo, respectivamente, e no Portal da Transparência.

E por estarem de pleno acordo, o aderente assina o presente Termo de Adesão, para que produza seus efeitos jurídicos e legais.

Brasília-DF, 23 de setembro 2019.

GIANPAOLO POGGIO SMANIO
Procurador-Geral de Justiça
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ANEXO E — No âmbito do site do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, campo de pesquisa jurisprudência e palavra pesquisada “planejamento urbano”, encontramos até 20.09.2020 o total de 23 decisões publicadas através dos principais ac

ANEXO E — No âmbito do site do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, campo de pesquisa jurisprudência e palavra pesquisada “planejamento urbano”, encontramos até 20.09.2020 o total de 23 decisões publicadas através dos principais acórdãos, nos quais destacamos alguns acórdãos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS E DISPOSIÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. INICIATIVA LEGISLATIVA. DESCABIMENTO. LEGITIMAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL. ART. 94, XII, LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. ART. 56, III, LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. INAPLICABILIDADE. A desafetação de bens públicos, no caso uma via pública, corresponde a nítido ato administrativo e, em se tratando de bem de uso de comum, apenas ao Chefe do Poder Executivo cabe dispor a respeito, como decorre do art. 94, XII, Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Por isso, inteiramente descabida a desafetação por lei de iniciativa de vereador, cabendo ao legislativo municipal autorizar, ou não, ato que assim o faça, emanado da autoridade a tanto legitimada, como previsto em o art. 53, XXVII, CE/89, inaplicável ao caso dos autos o art. 56, III, Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que diz com o uso e ocupação do solo quanto ao planejamento urbano.(Apelação Cível, Nº 70072946312, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Redator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 25-08-2017)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANO AMBIENTAL. COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. - APELO DO MUNICÍPIO - O alegado recolhimento de resíduos nas margens do Arroio Wiesenthal, embora possa demonstrar a preocupação do Município na preservação ambiental, não tem o condão de afastar o ente público da reparação dos danos ambientais já consolidados e comprovados pela prova dos autos. Sem embargo das conclusões do parecer emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (Parecer SEMAN nº 02/2009), há nos autos prova suficiente acerca da necessidade de recuperação da área degradada. Deste modo, foi correta a obrigação imposta pela sentença, entre outras, a de "elaboração, em 60 dias, de um Plano de Recuperação de Área Degradada, que deverá prever medidas de limpeza e

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANO AMBIENTAL. COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. - AP

preservação da área, tais como canalização e tratamento do esgoto sanitário". - Custas Processuais - O ente público municipal não faz jus à isenção conferida pela Lei Estadual nº 13.471/2010. - APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - - Remoção - A prova dos autos é falha ao não apontar quais os imóveis (residenciais ou não) que foram construídos em desacordo com a lei, em especial a que regula a APP. No caso, a remoção de famílias e o posterior ato demolitório são situações extremas e que por isso devem estar bem esclarecidas nos autos. O Arroio Wiesenthal, segundo os elementos dos autos, possui em torno de 4,5km e não há sequer um levantamento dos imóveis que foram construídos ao longo do seu curso. Em virtude da falta deste importante elemento probatório, aliado ao fato de que a maioria das construções foram realizadas no decorrer de décadas, é crível estabelecer um juízo de proporcionalidade, dando-se uma maior prevalência, no caso concreto, ao direito de propriedade. Mantida a sentença de indeferimento do pedido de remoção. - Indenização Pecuniária - Não assiste razão ao Ministério Público, uma vez que a condenação do ente público ao pagamento de indenização, por se constituir em modalidade indireta de reparação dos danos ambientais, somente tem aplicação quando verificada a impossibilidade de reparação natural da área degradada, o que não é o caso dos autos. - REEXAME NECESSÁRIO - Nas hipóteses de sentença condenatória ilíquida proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município e as respectivas autarquias e fundações de direito público interno, é obrigatório o reexame necessário contemplado pelo artigo 475, § 2º, do Código de Processo Civil. Sentença mantida em reexame necessário. APELOS DESPROVIDOS. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO.(Apelação e Reexame Necessário, Nº 70068570407, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 25-08-2016)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. CRUZAMENTO SEM SINALIZAÇÃO. INVASÃO DE PREFERENCIAL. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO MUNICÍPIO. FALTA DE SINALIZAÇÃO. OMISSÃO ESPECÍFICA. 1. A responsabilidade da concessionária de transporte coletivo de passageiros é objetiva (art. 37, § 6º, da CF), também contra os terceiros não usuários do serviço, incumbindo a ela comprovar a culpa exclusiva da vítima para a ocorrência do evento danoso. A responsabilidade do Município, por outro lado, é subjetiva, uma vez que se trata de omissão genericamente imputada ao Poder Executivo Municipal - o que afasta a incidência do art. 37, § 6º, da CF -, sendo necessária, por isso, a comprovação da culpa. 2. No caso, a empresa demandada logrou comprovar a culpa exclusiva do filho da autora, que de forma imprudente cortou a frente do ônibus, que se deslocava pela via preferencial em velocidade compatível com o local, impedindo que o motorista do coletivo pudesse evitar o abalroamento. Por outro lado, a demandante não comprovou que a inexistência de sinalização no local foi fator determinante

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. CRUZAMENTO SEM SINALIZAÇÃO. INVASÃO DE PREFERENCIAL. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO MUNICÍPIO. FALTA DE SINALIZAÇÃO. OMISSÃO ESPECÍFICA. 1. A responsabilidade

para a ocorrência do acidente, de modo a responsabilizar o Poder Executivo Municipal, ônus que lhe incumbia, por se tratar de fato constitutivo do seu direito (art. 373, I, do NCPC). O conjunto probatório, a toda a evidência, demonstra que a causa do acidente foi a desatenção da vítima, que, apesar de ter conhecimento acerca da preferência naquele local, não adotou as cautelas necessárias para efetuar a travessia da via, deixando de observar o exposto no art. 44 do Código de Trânsito Brasileiro. 3. Não incide ao caso o exposto no art. 29, III, "c", do CTB, na medida em que era fato público e notório na região, inclusive de conhecimento da vítima, que a rua em que o ônibus estava era preferencial em relação à que se encontrava a motocicleta, conforme atesta tanto a prova documental - notícia no jornal (fl.132), boletim de ocorrência (fl.58) e o ofício da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (fl.133) - quanto a testemunhal. Apelação desprovida.(Apelação Cível, Nº 70065388480, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Umberto Guaspari Sudbrack, Julgado em: 19-05-2016)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. INPLANTAÇÃO DE PROJETO PELA MUNICIPALIDADE EM MANIFESTA CONTRARIEDADE AO "PLANO FÍSICO URBANO" DA CIDADE. IRREGULARIDADES INSUPERÁVEIS. EMBARGO DA OBRA MANTIDO. 1. Caso concreto em que a obra que a Município pretende realizar está em dissonância com o Plano Físico Urbano da cidade e o projeto contém irregularidades insuperáveis. 2. Vedação de concretização da obra de acordo com o projeto ora apresentado. 3. O Município, ao executar obras, mesmo de interesse público e de reconhecido alcance social, deve observar as regras e limites impostos pela legislação pertinente. Deve fazer isso em decorrência não só do princípio da legalidade, mas também pelo fato de que os munícipes planejam suas atividades, investimentos e construções levando em conta os parâmetros legais vigentes. 4. Quem adquire legalmente imóvel urbano e sobre o mesmo constrói edifício de porte, confiando no planejamento urbano que previa uma larga avenida passando ao lado do terreno, não pode ser surpreendido com obras municipais, feitas de forma açodada, que pretendem transformar a referida avenida em área comunitária, praticamente confinando o referido imóvel. Tal situação frustra o princípio da confiança que deve nortear o relacionamento entre os munícipes e a municipalidade. Apelação desprovida.(Apelação Cível,

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. INPLANTAÇÃO DE PROJETO PELA MUNICIPALIDADE EM MANIFESTA CONTRARIEDADE AO "PLANO FÍSICO URBANO" DA CIDADE. IRREGULARIDADES INSUPERÁVEIS. EMBARGO DA OBRA MANTIDO. 1. Caso concreto em que a obra que a Município

Nº 70036778603, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 30-08-2011)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. REQUISITOS DO ART. 550 DO CCB/1916 IMPLEMENTADOS. ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS EM AÇÃO POSSESSÓRIA, EM QUE SE RECONHECEU A POSSE QUALIFICADA DA AUTORA, SEM OPOSIÇÃO, POR PERÍODO SUPERIOR A VINTE ANOS. AUSÊNCIA DE CONTESTAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DA PRETENSÃO PELO MUNICÍPIO. ÁREA USUCAPIENDA INFERIOR AO ESTABELECIDO PELO PLANO DIRETOR. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO OBSTA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. Plano diretor do Município de Erechim, que estabelece área mínima de 1.000m² para lotes resultantes de parcelamento, quando localizados em terrenos contíguos à faixa de domínio da BR 153. Pedido da autora de usucapião de lote de 360m². Possibilidade. Diante das peculiaridades do caso concreto, ponderando as razões postas em juízo, constata-se a prevalência do direito da demandante, que possui o imóvel, com ânimo de dono, há mais de vinte anos. Usucapião extraordinário, como previsto no Código Civil, não está condicionado à eventual adequação aos limites previstos nas normas reguladoras de planejamento urbano. Sentença mantida, por seus próprios e jurídicos fundamentos. NEGARAM PROVIMENTO. (Apelação Cível, Nº 70031654460, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 02-09-2010).

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. CASA NOTURNA. CONCESSÃO DE LIMINAR PARA IMEDIATA DELIBERAÇÃO. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DO "FUMUS BONI IURIS". Havendo parecer do IPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano) desfavorável ao projeto de instalação de casa noturna no Município de Bento Gonçalves, que somente foi aprovado em sede de recurso administrativo junto ao COPLAN (Conselho Municipal de Planejamento), prudente a precaução adotada pelo Prefeito Municipal em submetê-lo ao exame do "Fórum de Políticas Públicas do Município", observada a possibilidade de repercussão no entorno no estabelecimento, não se vislumbrando o "fumus boni iuris" para o deferimento da liminar, que objetiva a imediata deliberação sobre o caso.

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. CASA NOTURNA. CONCESSÃO DE LIMINAR PARA IMEDIATA DELIBERAÇÃO. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DO "FUMUS BONI IURIS". Havendo parecer do IPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento

Precedentes do TJRGS. Agravo de instrumento desprovido. (Agravo de Instrumento, Nº 70034454728, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 29-04-2010)

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO-ESPECIFICADO. EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. Restando comprovada a resistência do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Bento Gonçalves em disponibilizar a documentação requerida à associação representante de grupo de moradores da cidade, tendo tais documentos relevante importância para a apreciação crítica que a mesma pretende fazer com relação às alterações no plano diretor da cidade, e sendo aqueles de natureza pública, presente está a verossimilhança do direito alegado. AGRAVO PROVIDO. (Agravo de Instrumento, Nº 70026911552, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins, Julgado em: 26-03-2009)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 456/2006, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE, QUE INSTITUI O PLANO DIRETOR. EMENDA LEGISLATIVA Nº 005/2006, QUE ALTERA SUBSTANCIALMENTE A REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 38, QUE DISPÕE ACERCA DO ZONEAMENTO URBANO. DESRESPEITO, PELO LEGISLADOR NORTENSE, À NORMA QUE DETERMINA A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO, EM TODAS AS FASES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA LEI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO QUE AFETA UNICAMENTE O DISPOSITIVO LEGAL ALTERADO PELA EMENDA MODIFICATIVA. OFENSA AOS ARTIGOS 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 177, PARÁGRAFO 5º, DA CARTA POLÍTICA DO ESTADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70022471999, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em: 02-06-2008).

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. É NORMA BÁSICA DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL QUE AO AUTOR INCUMBE FAZER PROVA DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO SEU DIREITO. DEMOLITÓRIA FOI PROPOSTA COM BASE EM AUTO DE INFRAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO, QUE

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. É NORMA BÁSICA DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL QUE AO AUTOR INCUMBE FAZER PROVA DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO SEU DIREITO. DEMOLITÓRIA FOI PROPOSTA COM BASE EM AUTO DE INFRAÇÃO DO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO, QUE SEQUER TEM

SEQUER TEM O ENDEREÇO COMPLETO DA CASA, E ALGUMAS FOTOS JUNTADAS EM CÓPIA REPROGRÁFICA E SEM QUALQUER IDENTIFICAÇÃO. NÃO HÁ NOS AUTOS MAPA DO LOCAL, DESCRIÇÃO DETALHADA DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELO MUNICÍPIO, LEVANTAMENTO GEODÉSICO DA ÁREA E IDENTIFICAÇÃO PRECISA DA MESMA, NEM QUE FEITA POR VIA DE DADOS TOPOGRÁFICOS. IMPROSPERÁVEL O PEDIDO E DESNECESSÁRIA QUALQUER DISCUSSÃO QUANTO ÀS TESES VENTILADAS PELO MUNICÍPIO, QUE INCLUSIVE AS PREQUESTIONOU EM GRAU DE RECURSO. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 70009198649, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 08-06-2005)

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DESCONSTITUTIVA DE ATO ADMINISTRATIVO. AUTORIZAÇÃO. CARÁTER PRECÁRIO. REVOGAÇÃO. COMPETÊNCIA. A Administração Pública, da mesma forma que detém a faculdade de atribuir a particular o exercício de determinada atividade (autorização), em caráter precário, diante da discricionariedade que lhe caracteriza, pode revogar o ato administrativo (alvará de licença) que lhe deu ensejo, em face do interesse público. Inexistência de verossimilhança das alegações do agravante. A revogação feita por outro órgão que não aquele que concedeu a autorização não implica a incompetência para a prática do ato, e, por conseqüência, o reconhecimento de eventual ilegalidade, porquanto a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental (órgão revogante) e a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (órgão concedente), por integrarem o mesmo ente político (Município de Pelotas) e possuírem o mesmo grau de hierarquia, não obstante as competências sejam distintas, podem, em face do dever de satisfazer o interesse público, adotar medidas para o seu efetivo cumprimento, sem ingerência na esfera de competência do outro órgão, o que incorre, já que a revogação não se deu em face do exercício da atividade desenvolvida pelo recorrente, mas de matéria afeta ao meio ambiente. Agravo desprovido. (Agravo de Instrumento, Nº 70007576184, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Armando Bezerra Campos, Julgado em: 12-05-2004)

Ementa: DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO e AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE PENALIDADES DE TRÂNSITO AJUIZADA CONTRA O MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO e EXCLUSÃO DE MOISÉS VIEIRA DE AZEVEDO E APPLAN AEROFOTOGRAFIA E PLANEJAMENTO URBANO LTDA QUE NÃO FOI OBSERVADA

Ementa: DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO e AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE PENALIDADES DE TRÂNSITO AJUIZADA CONTRA O MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO e EXCLUSÃO DE MOISÉS VIEIRA DE AZEVEDO E APPLAN AEROFOTOGRAFIA E PLANEJAMENTO URBANO LTDA QUE NÃO FOI OBSERVADA PELA SENTENÇA E QUE MERECE SER RECONHECIDA NESTE GRAU, PORQUANTO FORAM DESENTRANHADOS DOCUMENTOS E PROPOSTA NOVA DEMANDA PELOS EXCLUÍDOS DA LIDE e NÃO-CONHECIMENTO DO APELO EM RELAÇÃO A ELES QUE SE IMPÕE. ILEGITIMIDADE ATIVA DE VLADEMIR PADILHA DA SILVA RECONHECIDA DE OFÍCIO, PORQUANTO NÃO ERA O PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO À ÉPOCA DO COMETIMENTO DA INFRAÇÃO e EXTINÇÃO DO PROCESSO DECLARADA, APELO PREJUDICADO. (Apelação Cível, Nº 70005319942, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 13-03-2003)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. BENTO GONCALVES. APROVAÇÃO DE ANTEPROJETOS ARQUITETÔNICOS, ELÉTRICO E HIDROSSANITÁRIO PELO IPURB - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE BENTO GONCALVES. PLANO DIRETOR QUE ESTABELECE NORMAS PARA O USO E EDIFICAÇÃO EM TERRENOS SITUADOS NA ZONA DE PROTEÇÃO TURÍSTICA. O deferimento de pedido a autoridade administrativa se inviabiliza porque o plano diretor veda a construção de prédio com a finalidade de instalação do empreendimento informado pelos impetrados. Ato administrativo revestido da legalidade. Ausência do alegado abuso de poder. APELAÇÃO DESPROVIDA. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. (Apelação Cível, Nº 70000203018, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 29-12-1999). Assunto: MUNICÍPIO. PLANO DIRETOR. VEDAÇÃO LEGAL.

ANEXO f – Banco de dados referente aos loteamentos clandestinos e irregulares da procuradoria de assistência e regularização fundiária do município de Porto Alegre e

ANEXO f – Banco de dados referente aos loteamentos clandestinos e irregulares da procuradoria de assistência e regularização fundiária do município de Porto Alegre e

53	Loteamento Franganito	Chrispim Antônio Amado, 71			Proprietária está regularizando como condomínio na UPSD
54	Loteamento do Beco do Siringhini	Costa Gama, 4029			Regularização realizada pelo Município demanda OP
55	Loteamento Omar Pereira	Costa Gama, 4043		ACP - 1.0502695815	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
56	Loteamento Vicente Ciecielski	Costa Gama, 4300 ou 5400		Usucapião - 1.05.0030219-0 - TAC	TAC em andamento
57	Loteamento do Claudinei Bitencourt	Costa Gama, 4443		ACP - 1.05.0269581-5	Execução de sentença da Ação Civil Pública
58	Loteamento Lauro Poersch	Costa Gama, 4500		TAC	TAC em andamento
59	Loteamento Antônio Marcos Machado	Costa Gama, 4590		TAC	TAC em andamento
60	Loteamento do Beco do Ildo	Costa Gama, 5255		TAC	Regularizado
61	Loteamento Vicente Ciecielski	Costa Gama, 5295		TAC	TAC em andamento
62	Loteamento Air Berghental	Cristiano Kraemer, 1795		ACP - 1.08.0053482-8	Regularização via ACP
63	Loteamento Cláudio Cléber Lautert	Cristiano Kraemer, 1829			Aguarda para ajuizamento de ACP
64	Loteamento Chaparral	Cristiano Kraemer, 3521			Estão sendo emitidas diretrizes GTRF. Comunid. regularizará
65	Loteamento Jardim das Estrelas	Cristiano Kraemer, 5088 e 5098		ACP - 1.07.0245201-0	Regularização depende da ACP
66	Loteamento da Vila dos Herdeiros	Dolores Duran, 1830			Em estudo quanto a modalidade de regularização
67	Loteamento da Coop. Hab. Func. Carris Ltda	Dolores Duran, 2155, 2211 e 2454		ACP - 1.06.0017621-9	Aguarda decisão da ACP
68	Loteamento Ivan Soares Machado	Dona Mariana, 1550		ACP - 1.08.0143549-0	Aguarda decisão da ACP
69	Loteamento Família Brandão	Dona Mariana, 1370		ACP - 1.08.0041094-0	Aguarda decisão da ACP
70	Loteamento da Rua Dorival Castilho Machado	Dorival Castilho Machado, 1150		ACP - 1.05.0294349-5	Execução de sentença da Ação Civil Pública
71	Loteamento Novo Horizonte	Edgar Pires de Castro, 2605 a 2609		Ação Inibitória 1.08.0248667-7	Em estudo quanto a modalidade de regularização
72	Loteamento Claudinei Bitencourt	Edgar Pires de Castro, 3700			Não evoluiu o parcelamento - área em monitoramento
73	Loteamento Paulo Bettio - Flor da Restinga	Edgar Pires de Castro, 4346			Regularização pelo loteador, projetos em andamento
74	Loteamento São Pedro e Renascer	Edgar Pires de Castro, 5300 e 5460		ACP - 1.08.0020150-0	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
75	Loteamento do Beco Calábria	Edgar Pires de Castro, 6669		TAC	Em estudo quanto a modalidade de regularização
76	Lot. Bcs. João P. Coelho, do Parafuso e Beriato	Edgar Pires de Castro, 6914			TAC em andamento
77	Loteamento Copoperativa Clara Nunes	Edgar Pires de Castro, 9369 e 9385		ACP - 1.05.0376668-6	Regularização pelo Município - demanda OP
78	Loteamento Reni Soares Joaquim	Edgar Pires de Castro, 9738		ACP - 1.05.2199317-6	Aguarda decisão da ACP
79	Loteam. Coop. Habitacional União Social Ltda.	Encantadora, 640		ACP - 1.07.0055059-7	Aguarda decisão da ACP
80	Loteamento Roberto Cid Fernandes	Espatódeas, 260			Em estudo quanto a modalidade de regularização
81	Loteamento Colina da Extrema	Extrema, 2237, 3210, 3250		ACP - 1.07.0277174-4	Aguarda decisão da ACP
82	Loteamento Jardim Figueira	Figueira, 165 - Estrada Costa Gama, 4440			Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
83	Loteamento Costa do Cerro	Francisca de Oliveira Vieira, 3005			Regularização pelo Município - demanda OP
84	Loteamento Alameda das Hortências	Francisca de Oliveira Vieira, 4381			Em estudo quanto a modalidade de regularização
85	Loteamento Cerrilo	Furnas, 249			Regularização pelo loteador, projetos em andamento
86	Loteamento Pedra Redonda	Furnas, 753 (próx. Santuário Mãe de Deus)			Em estudo quanto a modalidade de regularização
87	Loteamento do Beco do Petenuzzo	Furnas, 955			Em estudo quanto a modalidade de regularização
88	Loteamento Alexio Fagherazzi	Gedeon Leite, 2500 e 2545		ACP - 1.05.0302611-9	Execução de sentença da Ação Civil Pública
89	Lot. do Espólio de Carmindo da Rocha Nunes	Gedeon Leite, 400		ACP - 1.07.0050891-4	Aguarda decisão da ACP
90	Loteamento da Coop. Habitacional Cidade Deus	Gedeon Leite, 850			Em estudo quanto a modalidade de regularização
91	Lot. Pq Res. Di Primo Beck/Cia. Predial e Agr.	Guaíba e Orleans			Em estudo quanto a modalidade de regularização
92	Loteamento da Rua da Paz - Nova Restinga	Ignês Fagundes, 120 e 126			Em estudo quanto a modalidade de regularização
93	Loteamento da Ignês Fagundes	Ignês Fagundes, 1735			Em estudo quanto a modalidade de regularização
94	Loteamento do Beco do Bita	Ignês Fagundes, 3830			Em estudo quanto a modalidade de regularização
95	Loteamento Chaparral	Ignês Fagundes, 422		ACP - 1.08.0165521-1	Aguarda decisão da ACP
96	Loteamento da Vila Restinga Nova	Ignês Fagundes, 907 e 915			Em estudo quanto a modalidade de regularização
97	Loteamento Ignês Fagundes	Ignês Fagundes, 1257			Em estudo quanto a modalidade de regularização
98	Loteamento Jardim das Bandeiras	Ipiranga / Antônio de Carvalho			Em estudo quanto a modalidade de regularização
99	Loteamento Sol de Porto Alegre	Jacques da Rosa, 1280			Em estudo quanto a modalidade de regularização
100	Loteamento Elizia Gomes da Costa	Jesuino, 595			Aguarda decisão da ACP
101	Loteamento Loeci Ronssani Lessa	Jesuino, 500			Em estudo quanto a modalidade de regularização
102	Loteamento Flor da Restinga	João Antônio da Silveira, 117 e 200			Processo está aguardando ajuizamento de ACP
103	Loteamento da Cooperativa dos Bombeiros	João Antônio da Silveira, 2793 e 2815			Em estudo quanto a modalidade de regularização
104	Loteamento Vila Portal dos Pinheiros	João Antônio da Silveira, 3401			Regularização pelo Município - demanda OP
105	Lot. Ass. Com. Núcleo Res. N. S. da Conceição	João Antônio da Silveira, 5309			Regularização pelo Município - demanda OP
106	Loteamento Ripoli da Silva Rosa	João Antônio da Silveira, 5646			Em estudo quanto a modalidade de regularização
107	Loteamento João Francisco Ferreira	João Antônio da Silveira, 5741			Processo está aguardando ajuizamento de ACP
108	Loteamento da Estrada João A. Silveira, 6096	João Antônio da Silveira, 6096			Em estudo quanto a modalidade de regularização

109	Loteamento Pitanga I - Almirante Tamandaré	João Antônio da Silveira, 6430	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
110	Loteamento da Rua Juvêncio José da Silva	João Antônio da Silveira, 6715	Regularização Município - demanda OP
111	Loteamento Portal da Figueira	João Antônio da Silveira, 7301 e 7305	Aguarda decisão da ACP
112	Loteamento Dona Francisca Alves	João Antônio Silveira, 6085	Regularização pelo Município - demanda OP
113	Loteamento Emílio Camara	João de Oliveira Remião / Trav. Ubirajara, 126	Em estudo quanto a modalidade de regularização
114	Loteamento Portal dos Pinheiros	João de Oliveira Remião, 1775	Execução de sentença de Ação Civil Pública
115	Loteamento da Soc. Cruzeiroiras de São Francisco	João de Oliveira Remião, 2323, Acesso 6	Em estudo quanto a modalidade de regularização
116	Loteamento da João de Oliveira Remião, 2724	João de Oliveira Remião, 2724	Em estudo quanto a modalidade de regularização
117	Loteamento Tiririca	João de Oliveira Remião, 3940 (Rua Alvorada)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
118	Loteamento Jardim Franciscano	João de Oliveira Remião, 4001	Regularização pelo Município - demanda OP
119	Loteamento Miguel José Vicente	João de Oliveira Remião, 4100	Aguarda decisão da ACP
120	Loteamento Paulo Juarez Vicente	João de Oliveira Remião, 4540	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
121	Loteamento Eli do Nascimento	João de Oliveira Remião, 4986	Em estudo quanto a modalidade de regularização
122	Loteamento Vila Santa Helena	João de Oliveira Remião, 5.820 (Rua Abacateiro)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
123	Loteamento da João de Oliveira Remião, 5735	João de Oliveira Remião, 5260 (Beco da Tradição)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
124	Loteamento Serra Verde	João de Oliveira Remião, 5750	TAC e ACP em andamento
125	Loteamento Joana Boardmann	João de Oliveira Remião, 5809 e 6205	TAC em andamento
127	Loteamento da João de Oliveira Remião, 6122	João de Oliveira Remião, 6122	Em estudo quanto a modalidade de regularização
128	Loteamento do Beco de Servidão	João de Oliveira Remião, 6650	Em estudo quanto a modalidade de regularização
129	Loteamento Ildo da Silva Grossini	João de Oliveira Remião, 8225	Aguarda decisão da ACP
130	Loteamento Paulo Soldatelli - Cond Monte Verde	João Passuelo, 1.300	Em estudo quanto a modalidade de regularização
131	Loteamento da João Passuelo, 1100	João Passuelo, 1100	Em estudo quanto a modalidade de regularização
132	Loteamento Clair Ungaretti Espil	João Passuelo, 1150	TAC em andamento
133	Loteamento Lorivaldo Guazzelli	João Passuelo, 1212	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
134	Loteamento Berta Mueckler	João Passuelo, 156 e 294	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
135	Loteamento Ercilia Wildner	João Passuelo, 318 e 156	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
136	Loteamento Ana Maria Nunes	Jorge Pereira Nunes, 1135	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
137	Loteamento do Morro Agudo	Jorge Pereira Nunes, 1310 e 1320	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
138	Loteamento Maria Dolores Melo	Jorge Pereira Nunes, 1640 - Morro Agudo	Em estudo quanto a modalidade de regularização
139	Loteamento Osmar Fogassi Bettio	Jorge Pereira Nunes, 2395	TAC em andamento
140	Loteamento Vila Santa Clara	José Grimberger, 280 - Baltazar de O. Garcia, 2948	Aguarda decisão da ACP
141	Loteam. Cooperativa Habitacional 500 anos	José Paris (Beco)	Decreto expropriatório pelo Município expedido em 2010
142	Loteamento Cristiano Abreu da Silva	Juca Batista, 2910	Em estudo quanto a modalidade de regularização
143	Loteamentos Pramorar	Juca Batista, 3048 e 3060	Aguarda decisão da ACP
144	Loteamento da Coop. Habitacional Belém Novo	Juca Batista, 3240	Aguarda decisão de litígio sobre posse e propriedade
145	Loteamento Kanazawa	Juca Batista, 330	Aguarda decisão da ACP
146	Loteamento do Condomínio Arado Velho	Kanazawa, 54 e 855	Aguarda decisão da ACP
147	Loteamento do Beco do Jesuíno com Lami	Lami, 2100	Em estudo quanto a modalidade de regularização
148	Loteamento Muro Branco	Lami, 3280 e 3500	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
149	Loteamento do Beco do Artur	Lami, 4240	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
150	Loteamento da Rua das Laranjeiras	Lami, 4995	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
151	Loteamento Vanoli Rodrigues Filho	Laranjeiras, 150	Em estudo quanto a modalidade de regularização
152	Loteamento da Ass. Moradores Vila Dois Irmãos	Leomar Rodrigues Vieira, 200	Parcelamento não implantado, área em monitoramento
153	Loteamento Osamu Alberto Hirawa	Luiz Cezar Leal, s/h	Aguarda decisão da ACP
154	Loteamento Antônio Lamachia Farias	Marcirio da Silva Barbosa	Em estudo quanto a modalidade de regularização
155	Loteamento José Bettio	Massot, 601 (Coronel)	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
156	Loteamento da Rua Mauro Vieira, 406	Maurício Ferreira, 234	TAC em andamento
157	Loteamento Ênio de Souza	Mauro Vieira, 406	Em estudo quanto a modalidade de regularização
158	Loteamento da Rua Morro Alto, 455	Monte Cristo, 600	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
159	Loteamento Jardim Residencial Anna Carvalho	Morro Alto, 455	Em estudo quanto a modalidade de regularização
160	Loteamento da Coop. Hab. Nova Era (Lima)	Nero José da Silva Filho, 295 - Adão Feljo	Em estudo quanto a modalidade de regularização
161	Loteamento Terezinha Fátima Pereira de Freitas	Novo de Junho, 930/870	Em estudo quanto a modalidade de regularização
162		Reint área praça 1052255268-8.	
163		Reint área praça 1052255268-8.	
164		Reint área praça 1052255268-8.	
164		Reint área praça 1052255268-8.	

165	Loteamento Morada das Flores	Octávio Frasca, 1568 e 1578 (1608)	TAC	TAC em andamento
166	Loteamento Paranaguá	Octávio Frasca, 1762	ACP - 1.09.02.10905-0	Aguarda decisão da ACP
167	Loteamento Luis Antonio da Silva	Olynto Antonio da Silva, 165 - Parada 5	ACP - 1199567695	Em estudo quanto a modalidade de regularização
168	Loteamento Vila Safira	Orígenes Lessa, 135	ACP - 1.08.0039757-0	Em estudo quanto a modalidade de regularização
169	Loteamento Jardim Stela Mar	Orquídea, 313		Aguarda decisão da ACP
170	Loteamento Jardim Cascata	Oscar Pereira, 4062		Regularização pelo Município - demanda OP
171	Loteamento Vila Parque Belém	Oscar Pereira, 6009	ACP - 1.05.0286581-8	Em estudo quanto a modalidade de regularização
172	Loteamento Cootrapoa	Oscar Pereira, 7450	TAC	Aguarda decisão da ACP
173	Loteamento Gilberto Rosa Ouriques	Osório Mendes Ouriques, 450	TAC	Aguarda decisão da ACP
174	Loteamento da Coop. Hab. Metropolitana de POA	Oswaldo França Júnior, 155	ACP - 1.05.0325254-2	Aguarda decisão da ACP
175	Loteamento do Beco do Pontal	Otaviano José Pinto com Beco do Pontal	ACP - 1.07.0059981-1	Aguarda decisão da ACP
176	Loteamento da Família Bernardes	Otaviano José Pinto, 1620	ACP - 1.05.0323159-6	Execução de sentença da Ação Civil Pública
177	Loteamento Vila Cacaruama	Otaviano José Pinto, 1761		Em estudo quanto a modalidade de regularização
178	Loteamento da Otaviano José Pinto, 2258	Otaviano José Pinto, 2258	ACP - 1.07.00599081-1	Aguarda decisão da ACP
179	Loteamento Eplídio Serafim	Otaviano José Pinto, 2475		Em estudo quanto a modalidade de regularização
180	Loteamento Otaviano 2615	Otaviano José Pinto, 2615		Em estudo quanto a modalidade de regularização
181	Loteamento Terras Aicy Bernardes	Otaviano José Pinto, 2700	ACP - 1.05.0370712-4	Aguarda decisão da ACP
182	Lot. Soc. Resid. Lami - SORELA	Otaviano José Pinto, 2700	ACP - 1.05.0287435-3	Aguarda decisão da ACP
183	Lot. Coop. Hab. Autogest. N. S. das Graças	Otaviano José Pinto, 3300 e 3333 e 3335		Em estudo quanto a modalidade de regularização
184	Loteamento Cieber Augusto Goulart	Olívio de Souza, 163 e 165 (João Pinto, 214)		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
185	Loteamento Thomaz Moresco	Paladino, 380 (Beco do)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
186	Loteamento do Passo da Taquara	Passo da Taquara		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
187	Loteamento da Pedreira I, 1005	Pedreira I, 1005		Em estudo quanto a modalidade de regularização
188	Loteamento da Pedreira	Pedreira I, 304	More Legal - 1.08.0131277-2	Aguarda decisão judicial para individualização das matrículas
189	Loteamento da Pedro Aniceto de Souza, n.2	Pedro Aniceto de Souza, n.2		Em estudo quanto a modalidade de regularização
190	Loteamento Vila Pitinga II	Pitanga, 4, n° 500, (Rua)		Aguarda decisão pelo Município - demanda OP
191	Loteamento Morro Alto	Pitrez (Doutor)		Regularização pelo Município - demanda OP
192	Loteamento Aida Peixoto Góes	Ponta Grossa, 380 (Bc Ponta Grossa 2020)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
193	Loteamento Ruy Machado Rosauro	Ponta Grossa, 420 (Ruy Machado Rosauro)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
194	Loteamento da Rua Portal dos Pinheiros, 4600	Portal dos Pinheiros (Rua), 4600		Em estudo quanto a modalidade de regularização
195	Loteamento Espólio de Onofre Pereira Maciel	Profâsio Alves, 9235		Em estudo quanto a modalidade de regularização
196	Loteamento Rincão da Flores	Quirinas, 4000	ACP - 1.05.0260442-9	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
197	Loteamento Artur Kaipper Lima	Quirinas, 760		Aguarda decisão da ACP
198	Loteamento Parque Agrícola Albion	Retiro da Ponta Grossa, s/n		Em estudo quanto a modalidade de regularização
199	Loteamento Túnel Verde	Retiro da Ponta Grossa, 1001	TAC com MP - ACP 1198015578	Diretrizes gerais em aprovação, regularização por matrículas
200	Loteamento Coop. Pontagrossense (Sanhudo)	Retiro da Ponta Grossa, 1135	ACP - 1.10.0036562-0	TAC em andamento
201	Coop. Hab. Trab da Zona Sul	Retiro da Ponta Grossa, 1399	ACP - 1.05.0271847-5	Aguarda decisão da ACP
202	Loteamento Nely A. da Rocha (Jardim Verde)	Retiro da Ponta Grossa, 695, 715, 795		Não há loteamento implantado - área em monitoramento
203	Loteamento Claudinei Bitencourt - Rincão	Rincão, 1041	ACP - 1.09.0114502-9	Não há loteamento implantado - área em monitoramento
204	Loteamento Condomínio Vale Verde	Rincão, 1050		Em estudo regularização de interesse específico
205	Loteamento Condomínio Figueira (Céu Azul)	Rincão, 1052 - acesso pelo Figueira	ACP - 1.08.0223166-0	Em estudo regularização de interesse específico
206	Loteamento Senão	Rincão, 870		Regularização pelo Município - demanda OP
207	Loteamento Primavera - ou Jardim Primavera	Rincão, 870	TAC	Comum ficou de contratar empresa p/ regul. Não compareceu mais.
208	Loteamento da Rio Grande, 164, 421	Rio Grande, 164, 421		TAC em andamento
209	Loteamento da Romeu Samarani Ferreira, 31	Romeu Samarani Ferreira, 31		Em estudo quanto a modalidade de regularização
210	Loteamento Associação Residencial Acácia	Rua Acácia, 350		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
211	Loteamento Parque das Laranjeiras	Rubem Knijnik, 320 (Rua das Laranjeiras)		Decreto expropriatório pelo Município expedido em 2010
212	Loteamento Paralelo à Rua Rui Barbosa	Rui Barbosa		Em estudo quanto a modalidade de regularização
213	Loteamento Santa Mônica	Santa Mônica, 281 e 276 - 90001		Em estudo quanto a modalidade de regularização
214	Loteamento Santos	Santos, 170		Projeto urbanístico aprovado. More Legal administrativo
215	Loteamento Jardim Renascença	Santuário, 07		Regularização pelo Município - demanda OP
216	Loteamento São Caetano	São caetano		Em estudo quanto a modalidade de regularização
217	Loteamento da São Francisco, 128	São Francisco, 128		Em estudo quanto a modalidade de regularização
218	Loteamento da São Francisco, 1311	São Francisco, 1311		Diretrizes emitidas. Difícil regularizar: APP e área de risco
219	Loteamento da São Francisco, 549	São Francisco, 549	ACP - 1.05.0360964-5	Em estudo quanto a modalidade de regularização
220	Loteamento do Condomínio Mirante do Guaíba	São Guilherme, 1600		Projeto aprovado. More Legal administrativo em tramitação

221	Loteamento Nossa Senhora Aparecida	Schneider, 1516	ACP - 1.08.0005337-4	Aguarda decisão da ACP
222	Loteamento Beco do Serafim	Serafim José da Silva, 136 (Beco)		Regularização pelo Município - demanda OP
223	Loteamento Altos do Guarujá - Beco do Guará	Serraria, 1648 e 1788		Em estudo quanto a modalidade de regularização
224	Loteamento Condom. Horiz. Figueiras do Guarujá	Serraria, 1844		Regularização pelo loteador, projetos em andamento
225	Loteamento Condomínio Nova Santa Rita	Serraria, 1859		Em estudo quanto a modalidade de regularização
226	Loteamento da Sotero dos Reis, s/n	Sotero dos Reis, s/n (Pompeu Ferreira Viana)	ACP - 1198272930	Execução de sentença da Ação Civil Pública
227	Loteamento Sítio da Taquara	Taquara, 210 (Beco da)		Em negociação com DEMHAB/Cooperativismo
228	Loteamento da Coop. Hab. Parque da Taquara	Taquara, 290, 336, 340, 346 (Beco da)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
229	Lot. da R. Ten. Camargo - Rua Silvado	Tenente Camargo - Rua Silvado		Projeto aprovado. More Legal administrativo em tramitação
230	Loteamento da Tomé Ant. de Souza c/ Bc Paladino	Tomé Antonio de Souza, 305 frt Bc Paladino		Parcelamento não implantado, área em monitoramento
231	Loteamento Aicy Bernardes - Varejão	Varejão, 1105	ACP - 1.07.0059908-1	Aguarda decisão da ACP
232	Loteamento Alyc Bernardes - BernarDES	Varejão, 1155		Em estudo quanto a modalidade de regularização
233	Loteamento Via Jardim Floresta I e II	Varejão, 3198, 9005	ACP - 1.07.0059908-1	Aguarda decisão da ACP
234	Loteamento Almirante Bernardes	Varejão, 527		Em estudo quanto a modalidade de regularização
235	Loteamento Sapolândia	Varejão, 7635, 7631		Aguarda decisão da ACP
236	Loteamento Arolde Gomes dos Santos	Varejão, 785	ACP - 1.07.0104316-8	Aguarda decisão da ACP
237	Loteamento da Vicente Monteggia, 1020	Vicente Monteggia, 1020	ACP - 1.05.0213192-0	Execução de Sentença na ACP
238	Loteamento Boa Vista	Vicente Monteggia, 1886		Regularização pelo loteador, projetos em andamento
239	Loteamento João Luiz Passuelo	Vicente Monteggia, 2310		Loteador diz não ter condições regularizar. Possível ACP
240	Loteamento na Lydia Sperb (Lado Esquerdo)	Vicente Monteggia, 2428 (Angelo Passuelo, 476)	ACP's - 10523533393 e 10523031673	Execução de Sentença em ACP
241	Loteamento Angelo Passuelo Lydio Sperb	Vicente Monteggia, 2430		Em estudo quanto a modalidade de regularização
242	Loteamento Silvio Passuelo	Vicente Monteggia, 2486		TAC em avaliação pelo loteador
243	Lot. Da Ass. Com. Morad. Conj. Hab. João de Barro	Victorino Luiz de Fraga, 106 (COAJOB)		Projeto apresentado, em análise proposta
244	Loteamento de André Nichele	Waldemar Gonçalves Pires, 150		Está sendo ajuizada ACP pela GRL
245	Lot. Do Núcleo Resid. Passo Fundo-Daniel Nichele	Waldemar Gonçalves Pires, 210	ACP - 1.08.0123886-3	Aguarda decisão da ACP

REDE PRF/Área Técnica/pgm-sc_prf09 - Varela/varia/Banco de Dados - Lista de Loteamentos/Lista de Loteamentos - Termo de Cooperação versão final.xls